

XVI legislatura

Conferenza parlamentare "Sfide attuali per la sicurezza europea"

Praga, 6 aprile 2009

n. 45/AP
1° aprile 2009



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Conferenza parlamentare "Sfide attuali per la sicurezza europea"

Praga, 6 aprile 2009

Dossier n. 45/AP
1° aprile 2009

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Marianna Guarino

_5370

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

Draft Programme
(as of 19 March 2009)

Parliamentary Conference
„Current Challenges for European Security“
Prague, 6 April 2009

Sunday, 5 April 2009

Arrival of delegations

13.00 – 19.30 Registration of participants at the hotels

15.00 – 18.00 Guided tour of Prague

19.30 Departure by bus to St. Agnes Convent

20.00 Dinner hosted by Mr. Lubomír Zaorálek, Vice Chairman of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic
St. Agnes Convent, U Milosrdných 17, Prague 1

Monday, 6 April 2009

8.00 Departure by bus to Žofín Palace

8.30 Registration of participants at the Žofín Palace
Žofín, Slovanský ostrov 226, Prague 1

9.00 Welcome address:

Mr. Lubomír Zaorálek, Vice Chairman of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

Opening speech:

Mr. Mirek Topolánek, Prime Minister of the Czech Republic

9.30 **MORNING SESSION: SECURITY THREATS AND THEIR IMPLICATIONS FOR CITIZENS**

Co-chairs:

Ms. Zuzka Bebarová-Rujbrová, Chairwoman of the Committee on Petitions of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

Mr. František Bublan, Chairman of the Committee on Security of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

Intervention by:

Representative of the European Commission (tbc)

Mr. Jiří Dienstbier, Chairman of the Committee on Foreign Affairs, Defence and Security of the Senate of the Parliament of the Czech Republic

Mr. Václav Bartuška, Ambassador-at-large of the Czech Republic for Energy Security

Ms. Lucie Sládková, International Organization on Migration

Debate

13.00

Lunch

The Žofín Restaurant

14.30

AFTERNOON SESSION: THE ECONOMIC CRISIS AS A THREAT TO EUROPEAN SECURITY

Co-chairs:

Mr. Oldřich Vojř, Chairman of the Committee on Economic Affairs of The Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

Mr. Libor Ambrozek, Chairman of the Committee on Environment of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

Intervention by:

Representative of the European Commission (tbc)

Representative of the European Bank for Reconstruction and Development (tbc)

Mr. Karel Dyba, Ambassador and Permanent Representative of the Czech Republic to the OECD

Mr. Jan Pretel, Head of the Department of Climate Change, Czech Hydrometeorological Institute

Debate

18.00

Conclusions of the conference:

Mr. Zuzka Bebarová-Rujbrová, Chairwoman of the Committee on Petitions of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

Mr. František Bublan, Chairman of the Committee on Security of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

Mr. Oldřich Vojř, Chairman of the Committee on Economic Affairs of The Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

Mr. Libor Ambrozek, Chairman of the Committee on Environment of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

Closing speech:

Mr. Lubomír Zaorálek, Vice Chairman of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic

INDICE

PROGRAMMA DELLA CONFERENZA (in lingua inglese)		
NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007 (COM (08) 373 def.)	"	1
Parlamento europeo, seduta del 16 dicembre 2008, comunicato stampa sull'approvazione del pacchetto clima-energia, obiettivo 20-20-20	"	19
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Secondo riesame strategico della politica energetica. Piano d'azione dell'UE per la sicurezza, e la solidarietà nel settore energetico (COM (08) 781 def.)	"	21

NOTA ILLUSTRATIVA

Il 6 aprile 2009 si terrà a Praga la Conferenza parlamentare sulle *Sfide attuali per la sicurezza europea*. Il fitto programma della giornata è articolato su due sessioni. La prima riguarda *sicurezza nei trattati ed implicazioni per i cittadini*, con interventi di inquadramento sul tema dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza; la seconda sessione punterà, invece, sul nesso tra l'attuale *crisi economica e sicurezza europea*, dando voce ad alcuni esperti di politica ambientale ed energetica.

Si tratta di un programma vasto che comprende alcuni dei principali temi del dibattito europeo attuale. In tale contesto, il presente elaborato intende proporre alcune riflessioni sul tema della sicurezza che durante la Conferenza parlamentare verrà affrontato nelle sue varie declinazioni.

I. Lo spazio di giustizia, libertà e sicurezza

Per rendere effettiva la libera circolazione delle persone sul proprio territorio e per lottare più efficacemente contro le forme gravi di criminalità, l'Unione europea ha deciso di istituire uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Tale spazio comprende i settori politici che vanno dalla gestione delle frontiere esterne dell'Unione alla cooperazione giudiziaria in materia civile e alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale passando per l'asilo, l'immigrazione e la lotta contro la criminalità (lotta contro terrorismo, criminalità organizzata, tratta degli esseri umani, droga).

La realizzazione dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza si basa sui programmi di **Tampere** (1999-2004) e dell'**Aia** (2004-2009). I settori della **giustizia e degli affari interni (GAI)** erano disciplinati unicamente da norme intergovernative e rientravano nel campo di applicazione del Titolo VI del **Trattato di Maastricht** (1993), altrimenti denominato "terzo pilastro". Il **Trattato di Amsterdam** (1999) "comunitarizza" l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile, mentre conserva il terzo pilastro, che ormai concerne unicamente la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Gli ambiti GAI - sia del primo che del terzo pilastro - restano comunque uniti da un progetto comune: lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia comune (SLGS). La materia è stata modificata in misura sostanziale dal Trattato di Lisbona, cui il presente elaborato dedica il paragrafo conclusivo.

Per quanto concerne i settori più propriamente legati alla questione **sicurezza**, la Commissione ne ha analizzato i risultati recenti più significativi¹.

¹ *Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, 2 luglio 2008, COM 208 (373).

(1) *Condivisione d'informazioni fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie mantenendo il giusto equilibrio fra la tutela della privacy e la sicurezza.* Il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richiede un approccio innovativo nei confronti dello **scambio transfrontaliero di informazioni** in materia di applicazione della legge. Al riguardo sono stati fatti alcuni progressi.

Nel giugno 2007 è stato raggiunto un accordo politico sull'iniziativa tedesca relativa a una decisione di trasporre nel meccanismo istituzionale dell'Unione europea gran parte delle disposizioni del **Trattato di Prüm** non correlate a Schengen e rientranti nel terzo pilastro, relative alle **impronte digitali**, al **DNA** e ai dati di **immatricolazione dei veicoli**.

Dopo ampie consultazioni con gli Stati membri e le associazioni nazionali e internazionali, il 6 novembre 2007 la Commissione ha, inoltre, adottato la proposta relativa a un approccio comune dell'UE all'uso dei dati dei passeggeri ai fini della lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata (**PNR UE**), che fa parte di un pacchetto completo antiterrorismo.

È inoltre in corso lo sviluppo di collegamenti tra il SIS II e il sistema d'informazione Europol, avviato nel 2006. Va osservato che **Europol** è già collegato al **SISone4all**.

(2) *Terrorismo*

Notevole è stato lo **sforzo** dell'Unione europea compiuto in questo settore. È importante sottolineare che l'attuazione del piano d'azione dell'UE per la lotta contro il terrorismo è proseguita in tutti e **quattro** i settori (**prevenzione, tutela, azione penale e risposta**).

In base alle informazioni raccolte in uno studio per gli Stati membri sulla rete per le crisi transfrontaliere concluso nel gennaio 2008, la Commissione ha deciso di abbandonare l'istituzione di una **rete dei servizi di contrasto europea (LEN)**.

Nel corso del 2007 il Consiglio ha discusso la relazione sul **meccanismo di valutazione "tra pari"**, presentata dal Segretariato generale del Consiglio. Alla luce delle raccomandazioni formulate nella valutazione a pari livello dei dispositivi nazionali antiterrorismo, sono state individuate varie azioni per **rafforzare le capacità nazionali di lotta al terrorismo**.

Proseguono le azioni della Commissione per contrastare la produzione e la diffusione di armi chimiche, nucleari e biologiche. La Commissione sta preparando un **pacchetto completo di misure in materia di CBRN** (Chimico, Biologico, Radiologico, Nucleare), che sarà pronto entro giugno 2009 e abbraccerà le competenze di tutti i servizi interessati della Commissione. Ne faranno parte una comunicazione sui CBRN, un piano d'azione sulla preparazione contro gli attacchi biologici, un piano d'azione sulle minacce di tipo radiologico e nucleare, un documento di lavoro dei servizi della Commissione riguardante la sicurezza e la salute e un libro verde sul contenimento delle minacce chimiche.

Da ultimo va ricordato che sono state prese **iniziative supplementari** per integrare quelle contemplate dal piano d'azione dell'Aia; in particolare il 6 novembre 2007 è stato adottato un pacchetto completo antiterrorismo, che comprende una proposta su un **PNR (Passenger Name Record) europeo**, un piano d'azione in materia di **esplosivi** e una proposta di revisione della decisione quadro relativa alla **lotta contro il terrorismo** (sulla base della relazione di valutazione della decisione quadro). Una delle iniziative, sulla quale il Consiglio ha concordato un orientamento comune già nell'aprile del 2008, è volta ad armonizzare le disposizioni nazionali sulla pubblica istigazione a commettere atti di terrorismo, il proselitismo e l'addestramento a fini terroristici, affinché questi tipi di condotta siano penalmente perseguibili, **anche se commessi attraverso Internet**, in tutto il territorio dell'UE, e a garantire che le disposizioni vigenti in materia di pene e sanzioni, responsabilità delle persone giuridiche, giurisdizione e perseguibilità applicabili ai reati di terrorismo siano estese anche a queste condotte.

(3) Prevenzione e lotta alla criminalità organizzata

In questo settore sono state realizzate **varie azioni**: l'adozione dell'analisi annuale di **Europol** sulla minaccia costituita dalla criminalità organizzata (giugno 2007), la creazione di un gruppo di direzione delle **indagini finanziarie**, l'esame dell'attuazione della legislazione in materia di **tratta delle persone**, la relazione sull'attuazione della decisione quadro relativa alla **confisca di beni, strumenti e proventi di reato**, e la relazione sul programma di lavoro relativo alla **cooperazione doganale**.

Nel complesso, tuttavia, i progressi in questo settore sono **insoddisfacenti**, principalmente perché da un esame della Commissione risulta che molte azioni (come la redazione di un documento di lavoro su un'attività di contrasto della criminalità basata sull'intelligence, la formulazione di raccomandazioni relative ad una metodologia uniforme di analisi della vulnerabilità nell'ambito dell'impermeabilità della legislazione alla criminalità, una raccomandazione e/o proposta di accrescere la trasparenza delle persone giuridiche ai fini di ridurre la vulnerabilità in rapporto all'infiltrazione della criminalità organizzata) sono ormai **inattuabili o realizzabili meglio a livello nazionale**.

Altre azioni sono state **rallentate**; tra queste, la presentazione di una relazione completa sulla criminalità in Europa, l'istituzione di norme comuni in materia di capacità di investigazione finanziaria (prevista per il 2009) e l'adozione di una decisione quadro sulla partecipazione ad organizzazioni criminali, che sebbene fosse stata approvata a livello politico al Consiglio GAI del giugno 2006 non è stata ancora adottata formalmente.

(4) Cooperazione di polizia e doganale

I **progressi** in questo campo sono stati **insufficienti**. Dopo un attento esame, la Commissione ha concluso che alcune azioni non erano **più attuabili** (come la comunicazione sulla lotta al traffico illecito transfrontaliero di merci proibite o

soggette a restrizioni) o erano state soppiantate da altre azioni, come la proposta di direttiva sulla maggiore sicurezza dei trasporti attraverso l'istituzione di uno spazio di cooperazione giudiziaria e di polizia sulle reti transeuropee di trasporto. Altre misure sono state **ritardate**. Nel 2007 il Consiglio ha presentato la relazione sull'attuazione e sulla valutazione del programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale per il periodo 2004-2006.

I dibattiti guidati dalla Commissione sullo sviluppo di una **metodologia comune** e sull'organizzazione di operazioni doganali e di polizia comuni di breve durata o di squadre multidisciplinari comuni sono ancora in corso.

Nel giugno 2007 il Consiglio ha approvato a livello politico la proposta tedesca di creare una **rete europea di autorità preposte alla lotta contro la corruzione**.

Procedono le attività di attuazione delle conclusioni del Consiglio del 2004 sulla lotta alla criminalità organizzata nei **Balcani occidentali**. La nuova convenzione SECI (iniziativa per la cooperazione nell'Europa sudorientale), che permetterà una cooperazione più stretta tra SECI ed Europol, è in fase di ultimazione e dovrebbe essere adottata sotto la presidenza slovena.

(5) Gestione delle crisi in ambito UE

La Commissione intende coordinare gli sforzi degli Stati membri e garantire che siano installati sistemi efficienti di allarme e di informazione per proteggere gli elementi principali delle infrastrutture critiche. Una proposta legislativa della Commissione per istituire una **rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche** (CIWIN).

(6) Prevenzione generale della criminalità

In questo settore gli **sviluppi** sono stati **crescenti**. Negli ultimi anni si sono riuniti vari gruppi di esperti per discutere l'istituzione di strumenti europei per raccogliere, analizzare e confrontare informazioni sulla criminalità e la vittimizzazione, tenendo conto delle rispettive tendenze negli Stati membri. I gruppi hanno studiato la fattibilità dell'uso di vari strumenti. Sono state svolte azioni specifiche, in particolare per prevenire la violenza nello sport (teppismo sportivo).

II. La politica energetica dell'Unione europea

Recentemente si è intensificato il dibattito europeo sugli obiettivi e gli strumenti delle politiche energetiche. È cresciuta, infatti, la preoccupazione per gli alti prezzi del petrolio e del gas naturale e per la dipendenza dei paesi dell'Unione europea dalle importazioni di idrocarburi provenienti da un numero limitato di paesi e per il riscaldamento del pianeta.

Per far fronte a queste sfide, l'UE ha avanzato numerose proposte che convergono nella strategia detta del **“20-20-20”** (in allegato il relativo comunicato stampa del Parlamento europeo) : (a) riduzione del 20% delle emissioni di CO2 rispetto ai livelli del 1990; (b) aumento dell'efficienza energetica pari al 20% del consumo totale di energia; (c) incremento della quota del consumo energetico proveniente dalle energie rinnovabili fino al 20% del totale.

Benché questi obiettivi siano stati riaffermati dal Consiglio Europeo dell'11-12 dicembre 2008, l'**attuale crisi economica mondiale**, il **recente calo del prezzo del petrolio** e le **rinnovate tensioni tra Russia e Ucraina sulle forniture di gas** potrebbero indurre l'UE, già nei prossimi mesi, a rivedere alcuni aspetti della sua politica energetica.

Per garantire la **sicurezza degli approvvigionamenti**, l'Unione europea agisce su due fronti, uno interno e l'altro esterno. Sul **piano interno**, l'UE ha adottato una serie di misure volte a contenere la domanda di energia – favorendo il risparmio e l'efficienza energetica – e a sviluppare l'offerta interna (non importata), in particolare attraverso le fonti rinnovabili. I risultati, tuttavia, non sembrano per ora in linea con le ambizioni.

Sul **piano esterno**, l'Unione punta a una diversificazione delle forniture con l'obiettivo di ridurre la dipendenza di molti Stati membri da un unico produttore, la Russia (ciò vale soprattutto per le forniture di gas). A questo scopo, l'UE ha intavolato 'dialoghi regionali' con vari paesi. Tuttavia, la tendenza degli stati membri a privilegiare i rapporti bilaterali con i paesi fornitori di energia limita la capacità d'azione dell'Unione.

Le difficoltà che l'UE incontra nel dotarsi di una **politica energetica comune** dipendono anche dall'assenza di un autentico mercato unico dell'energia. La Commissione ha fatto numerosi sforzi in questo senso, concentrandosi in particolare sul problema della separazione delle attività di produzione da quelle di distribuzione (il c.d. *unbundling*). Le sue proposte hanno però incontrato la forte resistenza di alcuni stati membri, soprattutto Francia e Germania, che spingono per soluzioni meno drastiche.

Le politiche energetiche europee sono **legate alle politiche ambientali a filo doppio**. L'Unione sostiene con forza la necessità di introdurre limiti vincolanti alle emissioni di CO2 anche senza analoghi impegni da parte di altri paesi produttori di gas inquinanti. Essa ha però incontrato crescenti difficoltà a conciliare le sue alte ambizioni in tema ambientale con le esigenze di crescita dell'industria europea, lamentando il rischio di perdere competitività a vantaggio di industrie di altri paesi su cui non gravano restrizioni simili. La grave crisi economica in corso, riducendo i margini di investimento delle imprese, ha ulteriormente complicato le cose. L'accordo raggiunto al vertice europeo dell'11-12 dicembre 2008, che lascia ampie concessioni all'industria per quanto riguarda le emissioni, riflette queste difficoltà. Esso tuttavia dimostra anche della volontà dell'UE di mantenere un alto profilo

internazionale nel contrasto ai cambiamenti climatici, in vista della **Conferenza delle Nazioni Unite di Copenhagen del dicembre 2009** in cui si tenterà di raggiungere un compromesso su un nuovo accordo internazionale sul clima.

Nell'ambito del **Consiglio Europeo del 19 e 20 marzo 2009**, i Paesi membri hanno ribadito che la sicurezza energetica è una priorità fondamentale che occorre migliorare rafforzando l'efficienza energetica, diversificando i fornitori, le fonti e le rotte di approvvigionamento di energia e promuovendo gli interessi energetici dell'Unione nei confronti dei paesi terzi. Al fine di conseguire gli obiettivi della sicurezza energetica, l'UE collettivamente e ciascuno degli Stati membri devono essere preparati ad abbinare solidarietà e responsabilità. In tale ottica, il Consiglio europeo ha approvato le iniziative generali stabilite nel secondo riesame strategico della politica energetica e ulteriormente affinate nelle conclusioni del Consiglio TTE (Trasporti, telecomunicazioni ed energia) del 19 febbraio 2009. In particolare, si è deciso quanto segue:

(1) Le **infrastrutture** e le **interconnessioni energetiche devono** essere fortemente implementate. A tal fine, la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, è invitata a presentare celermente gli interventi particolareggiati necessari per realizzare le priorità individuate nel **riesame strategico della politica energetica**². Tale documento (in allegato il testo integrale) insiste in particolare su cinque priorità: (a) fabbisogno di infrastrutture e diversificazione degli approvvigionamenti energetici; (b) relazioni esterne nel settore energetico; (c) scorte di gas e petrolio e meccanismi anticrisi; (d) efficienza energetica; (e) uso ottimale delle risorse energetiche endogene dell'UE. Viene, inoltre, precisato che interventi proposti in sede di Consiglio Europeo, lasciano impregiudicati gli altri progetti energetici prioritari concordati, e si invita la Commissione a presentare all'inizio del 2010 la sua proposta relativa a un nuovo strumento per l'infrastruttura e la sicurezza energetica dell'UE.

(2) La recente crisi del gas ha dimostrato l'urgente necessità di **istituire meccanismi anticrisi adeguati** nell'UE, nonché di attivarsi per ottenere garanzie chiare da parte dei fornitori e dei partner di transito circa il fatto che gli approvvigionamenti non verranno interrotti. Il Consiglio dovrebbe esaminare, entro la fine del 2009, le prossime proposte della Commissione per la revisione della legislazione in materia di sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale. Tutto questo comprenderebbe un appropriato meccanismo anticrisi che garantisca la preparazione di tutti gli attori, settore energetico compreso, la trasparenza e l'informazione preventiva attraverso lo sviluppo di piani regionali e dell'UE per la sicurezza dell'approvvigionamento; la solidarietà tra gli Stati membri attraverso lo sviluppo di piani regionali e un miglior coordinamento e valutazione mediante la

² Il corridoio meridionale di trasporto del gas, un approvvigionamento adeguato e diversificato di GNL in Europa, un'efficace interconnessione della regione del Baltico, l'anello mediterraneo dell'energia, adeguate interconnessioni nord-sud nell'Europa centrale e sudorientale per il gas e l'energia elettrica, e la rete di trasmissione offshore del Mare del Nord e nord-ovest.

ridefinizione della soglia oltre la quale le azioni vengono decise a livello comunitario.

(3) La promozione dell'**efficienza energetica** può fornire un contributo importante alla sicurezza energetica. Il Consiglio europeo invita pertanto il Consiglio ad approvare, entro la fine dell'anno, le proposte contenute nel **Pacchetto sull'efficienza energetica**, che aveva proposto una politica sull'efficienza energetica fondata su alcuni elementi in particolare: (a) il quadro politico generale e le azioni intraprese nell'ambito del Piano d'azione europeo per l'efficienza energetica; (b) i piani nazionali d'azione per l'efficienza energetica che si basano sulla direttiva quadro concernente i servizi energetici; (c) il quadro giuridico per il settore di consumo più importante – l'edilizia – e i prodotti che consumano energia; (d) gli strumenti strategici di sostegno come i finanziamenti mirati, la fornitura di informazioni e le reti come il "Patto dei sindaci" e la Campagna europea per l'energia sostenibile; (e) la collaborazione internazionale nel campo dell'efficienza energetica. Inserito in tale contesto, il Consiglio Europeo del marzo 2009 chiede alla Commissione di proporre celermente una revisione del piano d'azione per l'efficienza energetica.

(4) Un **mercato energetico interno** efficiente, liberalizzato e ben collegato è condizione preliminare di un'efficiente politica di sicurezza energetica. Pertanto si invita il Consiglio ed il Parlamento europeo a concludere un **accordo sul terzo pacchetto per il mercato interno dell'energia**, prima della sospensione delle attività parlamentari.

(5) Nel sottolineare l'importanza di **diversificare le fonti**, i combustibili e le rotte dell'approvvigionamento energetico, il Consiglio europeo evidenzia il ruolo sempre più importante svolto dall'energia nelle **relazioni esterne** dell'UE ed invita la Commissione a presentare, entro la fine dell'anno, le proposte di azione concreta sullo sviluppo del **corridoio meridionale**, ivi compreso un meccanismo per agevolare l'accesso al gas del Caspio. È particolarmente importante che l'UE e gli Stati membri continuino a inviare messaggi coerenti ("esprimersi ad una sola voce") ai paesi fornitori e di transito.

(6) Il Consiglio europeo ricorda, infine, la necessità di fare un uso ottimale delle proprie risorse energetiche inclusi le energie rinnovabili, i combustibili fossili e, nei paesi che operano tale scelta, l'energia nucleare.

III. Il negoziato internazionale sul clima

In previsione della Conferenza di Copenaghen, la recente **Conferenza di Poznan delle Nazioni Unite (1-12 dicembre 2008)** si è posta l'obiettivo generale di verificare i progressi compiuti nel corso del 2008 nella costruzione di un percorso condiviso per raggiungere - entro il 2009 - un accordo che includa tutti i principali paesi emettitori di gas ad effetto serra, in vista della prima scadenza di Kyoto

prevista per il 2012. L'obiettivo è quello di contenere l'aumento della temperatura media della terra a un livello non pericoloso per la salute dell'uomo, per gli ecosistemi e la sicurezza.

Nello specifico, la Conferenza ha perseguito i seguenti obiettivi: (a) trovare accordo su un piano di azione e programmi di lavoro per l'ultimo anno dei negoziati; (b) fare progressi significativi su una serie di punti chiave necessari a rafforzare la Convenzione e il protocollo di Kyoto tra cui: la "capacity-building" dei paesi in via di sviluppo, la riduzione delle emissioni provocate dalla deforestazione, il trasferimento tecnologico, l'adattamento; (c) rafforzare la consapevolezza e la necessità di una visione condivisa per un nuovo contesto di cambiamento climatico; (d) rafforzare l'impegno per giungere a un accordo entro i tempi previsti.

A Poznan sono state adottate decisioni che rafforzano il processo negoziale istituito con la *Roadmap* definita nella **Conferenza di Bali** (1-13 dicembre 2007). Gli elementi costitutivi principali del piano d'azione di Bali sono: **mitigazione, adattamento, sviluppo e trasferimento di tecnologie eco-compatibili, risorse finanziarie**. La *Roadmap* definisce una chiara ed articolata agenda per i negoziati, in connessione con i lavori dell'IPCC (il Comitato scientifico intergovernativo dell'Onu che si occupa di cambiamenti climatici). Sono stati definiti accordi anche per l'avvio di un Fondo per l'adattamento ai cambiamenti climatici nei paesi in via di sviluppo, sul trasferimento delle tecnologie, sulla deforestazione e sul mercato del carbonio.

Per quanto concerne le politiche di **mitigazione** dei cambiamenti climatici le linee generali dell'accordo prevedono che: (a) i paesi sviluppati assumano impegni o realizzino azioni appropriate, compresa la quantificazione delle limitazioni e delle riduzioni delle emissioni, tenendo conto delle singole specificità nazionali; (b) i paesi in via di sviluppo realizzino azioni appropriate di mitigazione nel contesto dello sviluppo sostenibile e con il supporto delle tecnologie e dei meccanismi finanziari; (c) siano sviluppati meccanismi di mercato per sostenere le politiche di mitigazione; (d) siano incoraggiati gli organismi multilaterali e le cooperazioni pubblico privato nelle azioni di mitigazione.

Per sostenere le politiche di **adattamento** ai cambiamenti climatici, e in particolare le misure necessarie ad affrontare le conseguenze dei fenomeni estremi, è stato deciso di istituire un Fondo per l'adattamento per i paesi in via di sviluppo alimentato da un'imposta sul *Clean Development Mechanism* (uno dei meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto che permette ai paesi sviluppati con vincoli di emissione di realizzare progetti che mirano alla riduzione delle emissioni di gas serra nei paesi in via di sviluppo senza vincoli di emissione, ottenendo in cambio crediti di emissione da utilizzare per raggiungere il proprio livello di riduzione da impiegare sul mercato delle emissioni). Sono state decise inoltre le modalità di funzionamento e gestione del Fondo che sarà inizialmente coordinato dal GEF (*Global Environment Facility*) e diventerà operativo agli inizi del primo periodo del Protocollo di Kyoto (2008-2012).

Sulle **tecnologie** c'è stato un accordo su un ambizioso programma di lavoro che copre sia la mitigazione che l'adattamento e che prevede un'accelerazione degli investimenti in tecnologie eco-compatibili e per il loro trasferimento nei paesi meno sviluppati. Il gruppo di esperti sul trasferimento di tecnologie (EGTT) ha il compito di studiare le lacune e le barriere all'uso e all'accesso di risorse finanziarie per lo sviluppo e il trasferimento di tecnologie eco-compatibili e di sviluppare una serie di indicatori di performance che potrebbero essere usati per monitorare e valutare regolarmente i progressi di questa attività. Riguardo alla **deforestazione**, un tema caratterizzato da un intenso dibattito, l'accordo di Bali apre la strada all'istituzione di incentivi per ridurre le emissioni provocate dalla deforestazione tropicale e dalla degradazione delle foreste, con l'obiettivo di definire un quadro generale di regole approvato dalle Nazioni Unite. Sul **mercato del carbonio** le parti hanno deciso di abolire le imposte sui progetti CDM nei paesi meno sviluppati e di rafforzare gli strumenti per migliorare il funzionamento dei CDM. In tema di **risorse finanziarie**, la *Roadmap* di Bali si pone l'obiettivo di migliorare l'accesso alle risorse finanziarie sostenibili e di individuare risorse aggiuntive.

La Conferenza di Bali ha deciso di riconoscere il Quarto Rapporto di Valutazione dell'**IPCC** come la più esaustiva e autorevole valutazione dei cambiamenti climatici attualmente disponibile, ed esorta le Parti a fare uso delle informazioni in esso contenute, anche ai fini dei negoziati sulle future azioni relative ai cambiamenti climatici. Per la prima volta è stata considerata la possibilità di includere i **progetti di CCS** (cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica) come attività di *Clean Development Mechanism*. E' stato stabilito su questo un piano di lavoro per il 2008 che comprenda la raccolta di informazione sugli aspetti tecnici, legali e finanziari.

Nell'ambito del **Consiglio Europeo del 19 e 20 marzo 2009**, i Paesi membri hanno ribadito il proprio impegno in preparazione della Conferenza di Copenaghen delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (dove sarà firmato il "Kyoto 2"):

(1) L'Unione europea rimane impegnata a svolgere un **ruolo guida** nel contribuire al raggiungimento di un accordo globale e completo sul clima a Copenaghen nel dicembre 2009, volto a limitare il riscaldamento globale a meno di 2°C. A tal fine, il Consiglio europeo ricorda l'impegno dell'UE a ridurre le emissioni del 30% quale contributo a tale accordo a condizione che gli altri paesi sviluppati si impegnino a conseguire riduzioni comparabili delle emissioni e i paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati si impegnino a contribuire adeguatamente in funzione delle rispettive responsabilità e capacità. Le conclusioni del Consiglio del marzo 2009 stabiliscono con maggior dettaglio gli sforzi che l'UE si attende dai paesi sviluppati e da quelli in via di sviluppo, ivi compresa la necessità che l'obiettivo globale dei paesi sviluppati sia distribuito in modo equo e garantisca la comparabilità degli sforzi.

(2) Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di creare **un mercato globale del CO₂**, compreso un meccanismo per lo sviluppo pulito riformato.

(3) Saranno necessarie consistenti **fonti di finanziamento interne ed esterne**, sia pubbliche che private, per finanziare le azioni di mitigazione e di adattamento, in particolare nei paesi in via di sviluppo più vulnerabili. L'Unione europea assumerà la sua giusta parte del finanziamento di tali azioni nei paesi in via di sviluppo. Le future discussioni su come generare un sostegno finanziario dovrebbero concentrarsi, tra l'altro, su differenti approcci, tra i quali un approccio fondato sui contributi secondo una scala concordata, approcci fondati sul mercato secondo sistemi di vendita all'asta, o una combinazione di queste ed altre opzioni.

(4) Il Consiglio europeo proseguirà le discussioni su tali questioni nella riunione di giugno, sottolineando la necessità di esaminare in modo più particolareggiato **meccanismi di finanziamento internazionali**. Esso determinerà con largo anticipo rispetto alla Conferenza di Copenaghen: (a) le posizioni dell'UE sugli orientamenti principali per finanziare la mitigazione, l'adattamento, il sostegno nel settore tecnologico e lo sviluppo di capacità; (b) le specificità del contributo dell'UE; (c) i principi della ripartizione degli oneri tra gli Stati membri. Ciò avverrà sulla base di proposte concrete della Commissione. In tale contesto, l'Unione europea presterà particolare attenzione alle esigenze dei paesi in via di sviluppo più vulnerabili.

IV. Il Trattato di Lisbona

Per quanto attiene allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (il cosiddetto Terzo pilastro di Maastricht), il Trattato di Lisbona mantiene sostanzialmente le nuove disposizioni introdotte dal Trattato costituzionale nel senso di un'accentuata "comunitarizzazione" della materia. La soppressione dell'attuale struttura "per pilastri" dell'ordinamento dell'Unione (che ha per conseguenza l'adozione di procedure decisionali differenti a seconda della materia trattata) comporterà infatti un allineamento del processo decisionale applicabile a tale settore a quello ordinario, basato cioè sulle procedure oggi previste dal TCE, nonché l'estensione della votazione a maggioranza qualificata, eccezion fatta per talune specifiche ipotesi.

L'**art. 61** ridefinisce gli obiettivi dell'Unione nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Essi consistono innanzitutto nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. In tale ambito, l'Unione garantisce che non ci siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà degli Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini di paesi terzi. L'Unione, riprendendo in questo caso concetti già espressi nel TUE, si adopera altresì per garantire un elevato livello di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il reciproco riconoscimento delle decisioni

giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali. L'Unione, infine, facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile.

In base al nuovo **art. 61A**, il Consiglio europeo fornisce gli "orientamenti strategici" della "programmazione legislativa e operativa" nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con ciò istituzionalizzandosi il suo ruolo di impulso e di stimolo anche in questo settore.

L'**art. 61B** prevede espressamente che i parlamenti nazionali vigilino sul rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte e iniziative presentate nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

L'**art. 61C** stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa adottare le misure atte a definire le modalità in base alle quali gli Stati membri procedono, in collaborazione con la Commissione, ad una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione delle politiche dell'Unione relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio del reciproco riconoscimento. La disposizione prevede altresì che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali siano informati dei contenuti e dei risultati di tale valutazione.

L'**art. 61D** istituisce in seno al Consiglio un comitato permanente con il compito di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. La norma prevede inoltre che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali siano informati dei lavori che si svolgono nel comitato permanente.

In base all'**art. 61F** viene riconosciuta agli Stati membri la possibilità di organizzare forme di cooperazione e di coordinamento tra i dipartimenti competenti delle rispettive amministrazioni responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale. A tal fine, l'**art. 61G** prevede che il Consiglio adotti, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, fatto salvo l'art. 61I, le misure necessarie per assicurare la cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri e tra questi e la Commissione.

Per quanto concerne il nuovo **art. 61H**, sostitutivo dell'art. 60 TCE, esso prevede che, attraverso regolamenti adottati seguendo la procedura legislativa ordinaria, venga definito un quadro di misure sui movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento di fondi, di proprietà finanziarie o di benefici economici che appartengano a persone fisiche o giuridiche, a raggruppamenti o entità non statali, allorché ciò sia necessario per la realizzazione degli obiettivi enunciati all'art. 61. Il Consiglio adotta, su proposta della Commissione, i regolamenti e le decisioni necessarie per l'attuazione dei suddetti regolamenti. Devono essere presenti le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche, con particolare riferimento al rispetto del diritto al giusto processo. Si ricorda che misure

analoghe, relative al congelamento di beni e capitali, sono previste dall'art. 301 TCE (ora **188K TFUE**) nell'ambito dei rapporti economici con paesi terzi, e prevedono una deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Sulla stessa materia l'art. 60 del TCE prevedeva la potestà per il singolo Stato membro, "per gravi ragioni politiche e per motivi di urgenza", di adottare misure unilaterali, fatta salva la possibilità per il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, di ottenere la modifica o la revoca di tali misure.

L'**art. 61I** stabilisce infine che l'iniziativa legislativa nei settori della cooperazione giudiziaria penale e di polizia spetta alla Commissione oppure ad un quarto degli Stati membri.

Sui **visti, l'asilo, l'immigrazione e le altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone**, l'art. 67 del Trattato CE prevedeva - per un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam - l'unanimità al Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. Trascorso detto periodo, era previsto un passaggio alla maggioranza in Consiglio, sempre su proposta della Commissione, e una decisione unanime del Consiglio, previa consultazione del Parlamento, sui settori cui applicare la codecisione. Ora, i nuovi **artt. 62, 63 e 63bis** prevedono il passaggio diretto alla procedura legislativa ordinaria, ferma restando la potestà per gli Stati membri di determinare le rispettive quote di immigrazione, in funzione delle esigenze dei mercati nazionali del lavoro, e fatte salve procedure legislative speciali per l'adozione di disposizioni relative ai passaporti, alle carte d'identità, ai titoli di soggiorno o altro documento assimilato (se necessarie per facilitare l'esercizio del diritto alla libera circolazione dei lavoratori di paesi terzi) o di misure temporanee per affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. In questo settore le politiche dell'Unione e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, anche sul piano finanziario (**art. 63ter**).

Per quanto concerne la **cooperazione giudiziaria in materia civile (art. 65)** si registra un'applicazione generalizzata della procedura legislativa ordinaria, con l'eccezione delle misure relative agli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali, per le quali è prevista l'unanimità al Consiglio previa consultazione del Parlamento, accompagnata da una disposizione-passerella in base alla quale il Consiglio, su proposta della Commissione e deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare una decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali e che potrebbero essere oggetto di atti adottati seguendo la procedura legislativa ordinaria.

Il Trattato di Lisbona, modificando in modo significativo quanto previsto dal Trattato costituzionale, inserisce una clausola ulteriore in base alla quale i parlamenti nazionali sono informati della succitata proposta di decisione, ed è sufficiente che uno solo di essi comunichi la propria opposizione entro sei mesi dalla

data di tale informazione perché la decisione stessa si consideri non adottata. Si tratta di un vero e proprio potere di veto, che conferisce ai parlamenti nazionali un ruolo di attori privilegiati in tema di cooperazione giudiziaria civile e rende di più difficile applicazione la norma-passerella e la comunitarizzazione della materia.

Per quanto attiene alla **cooperazione giudiziaria in materia penale**, il nuovo **art. 69A** stabilisce il passaggio alla procedura legislativa ordinaria per il ravvicinamento delle legislazioni penali e regolamentari degli Stati membri tanto sul piano procedurale, come nell'ipotesi di cui al par. 2 (norme minime per consentire il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie), quanto sul piano del diritto penale materiale, come nel caso del nuovo **art. 69B** (norme minime per la definizione di alcuni reati gravi e di dimensione transfrontaliera³ nonché delle relative sanzioni). In entrambi i casi, si prevede (sulla falsariga di quanto già stabilito nel Trattato costituzionale) che, laddove uno Stato membro ritenga che l'eventuale adozione di una misura di armonizzazione pregiudichi un aspetto fondamentale del suo sistema di giustizia penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione e, in tal caso, la procedura legislativa ordinaria attivata per l'adozione delle misure di armonizzazione viene sospesa (freno d'emergenza). Se entro quattro mesi dalla sospensione il Consiglio europeo non deciderà di mettere fine alla sospensione della procedura, almeno nove Stati membri potranno decidere di avviare tra di loro, senza necessità di autorizzazione da parte del Consiglio, una cooperazione rafforzata sulla base dell'atto bloccato dal Consiglio europeo.

La procedura legislativa ordinaria è prevista anche dal nuovo **art. 69C** nel caso in cui Parlamento europeo e Consiglio vogliano procedere all'adozione di misure volte ad incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, con l'esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Del pari il ricorso alla procedura legislativa ordinaria è richiesto dagli **artt. 69D** e **69G** per l'adozione dei regolamenti volti a determinare la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti, rispettivamente, di **Eurojust** e di **Europol**. In entrambi i casi, tali regolamenti dovranno fissare le modalità per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust ovvero al controllo di Europol.

Una procedura legislativa speciale con unanimità in Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo è invece richiesta dall'**art. 69E** per l'istituzione, a partire da Eurojust, di una **Procura europea**, con il compito di

³ Tali reati sono direttamente individuati nel TFUE. Essi sono, in particolare, i seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di capitali, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. Sempre nell'art. 69B, si prevede inoltre che il Consiglio, deliberando all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, possa identificare altri settori di criminalità in cui la procedura legislativa ordinaria può essere adottata.

combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. La Procura europea è competente, in particolare, per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori e i complici dei citati reati, esercitando la relativa azione penale dinanzi ai competenti organi giurisdizionali degli Stati membri. Tale disposizione, in realtà già contenuta nel T.Cost., si caratterizza tuttavia per il fatto di prevedere, a differenza del dettato costituzionale, che, nel caso in cui non si raggiunga l'unanimità - e anche successivamente alla richiesta avanzata da un gruppo di almeno nove Stati membri di investire il Consiglio europeo del progetto relativo all'istituzione di una Procura europea non si pervenga nemmeno in tale sede ad un accordo entro il termine di quattro mesi -, un numero di Stati membri non inferiore a nove può chiedere il passaggio automatico alla cooperazione rafforzata sulla base del progetto bloccato dal Consiglio europeo (cosiddetto "acceleratore d'emergenza": è questa la novità rispetto al T.Cost.). Nel caso in cui, invece, l'accordo venga raggiunto in seno al Consiglio europeo entro il citato termine di quattro mesi, questo lo rinvia al Consiglio per il prosieguo della procedura. Viene, infine, introdotta una "clausola passerella", per consentire di estendere i poteri della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave con dimensione transfrontaliera, mediante una decisione europea adottata all'unanimità dal Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo.

In materia di **cooperazione di polizia**, l'**art. 69F** introduce alcune ipotesi di ricorso alla procedura legislativa ordinaria (per quanto concerne, in particolare, lo scambio di informazioni, la formazione e le tecniche investigative comuni), riconfermando tuttavia l'unanimità come regola per la cooperazione operativa tra le autorità di polizia di diversi Stati membri (par. 3) ed ampliando le competenze di Europol (art. 69G). Come nel caso della Procura europea, anche in tale ambito si introduce un acceleratore di emergenza che, in caso di blocco della procedura, apre la strada ad una cooperazione rafforzata, qualora ciò sia richiesto da almeno nove Stati membri.

Anche le condizioni e i limiti entro i quali le autorità competenti degli Stati membri nei settori della magistratura e della polizia possono operare nel territorio di un altro Stato membro andranno stabilite, secondo quanto dispone l'**art. 69H**, in base ad una procedura legislativa speciale che richiede l'unanimità in Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.7.2008
COM(2008) 373 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007

{SEC(2008) 2048}

{SEC(2008) 2049}

(presentata dalla Commissione)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007

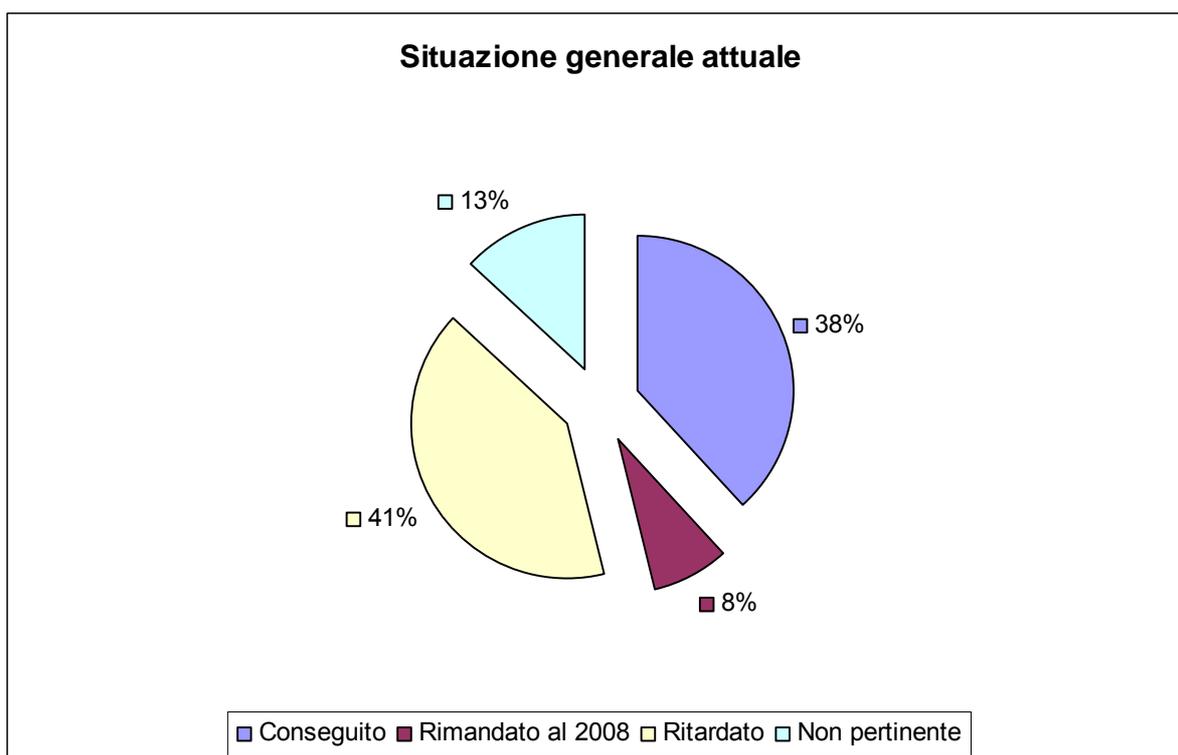
1. Con la presente comunicazione la Commissione risponde all'invito del Consiglio europeo di presentare una relazione annuale sull'attuazione del programma e del piano d'azione dell'Aia¹. La metodologia seguita² è quella usata per la prima relazione annuale (2005).
 2. L'obiettivo del presente esercizio è **monitorare l'adozione delle misure** previste a norma del programma dell'Aia a **livello istituzionale** (parte I e allegato 1) e la loro attuazione a **livello nazionale** (parte II e allegato 2), incluse quelle afferenti al piano d'azione in materia di lotta contro la droga, alla strategia relativa agli aspetti esterni delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia e al piano d'azione per combattere il terrorismo, che completano il piano d'azione dell'Aia, secondo il calendario fissato.
 3. La presente comunicazione passa in rassegna tutte le misure programmate per il 2007 e quelle non ancora realizzate dal 2005, e indica, se pertinenti, alcune azioni supplementari che, sebbene non programmate nel piano d'azione, hanno integrato l'attività svolta nei settori interessati del programma dell'Aia.
- 1. ADOZIONE DELLE MISURE PREVISTE PER IL 2007 A NORMA DEL PROGRAMMA DELL'AIA**
4. **Il bilancio globale è piuttosto insoddisfacente³**. Molte azioni previste nel piano d'azione (cfr., in particolare, le misure di cui alle sezioni 1.3.3 e 1.4.2) sono state abbandonate o ritardate, o perché superate o perché la priorità è andata ad altri settori. Inoltre, è stato necessario rivedere il calendario di alcune azioni per tenere conto dei possibili sviluppi a livello istituzionale.
 5. La relazione del 2007 attesta un **livello di realizzazione inferiore** al 2006 (**38%** rispetto al 53%), con un sostanziale aumento delle azioni ritardate, che sono passate al 41% dal 27% del 2006.

¹ Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea (GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1) e piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea (GU C 198 del 12.8.2005, pag. 1).

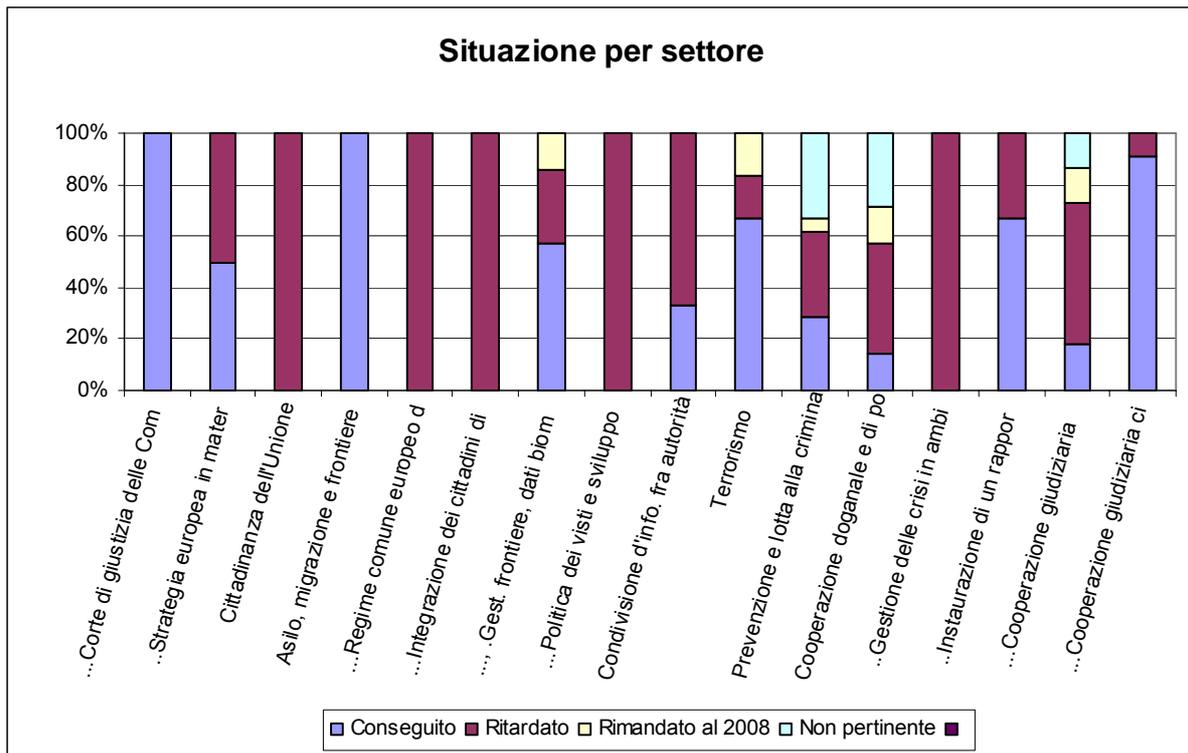
² COM(2006)333 definitivo.

³ La valutazione del livello di realizzazione riguarda sia le proposte e le iniziative presentate dalla Commissione, sia quelle adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

6. La **tabella 1** illustra la situazione delle misure istituzionali previste per il 2007 (o non conseguite negli anni precedenti), ovvero su base continua⁴ nel piano d'azione dell'Aia.
7. Il **livello di realizzazione è soddisfacente** principalmente nei seguenti settori: migrazione e frontiere, terrorismo, instaurazione di un rapporto di fiducia reciproca e cooperazione giudiziaria civile.
8. È invece **insoddisfacente** in materia di politica dei visti, condivisione d'informazioni fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie, prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, gestione delle crisi in ambito UE, cooperazione di polizia e doganale e cooperazione giudiziaria penale.



⁴ Come nelle relazioni precedenti, i grafici non includono le azioni su base continua. Le informazioni su queste azioni sono disponibili negli allegati e nel corpo della comunicazione.



1.1. Orientamenti generali

1.1.1. Corte di giustizia delle Comunità europee

9. Il 1° marzo 2008 la Corte di giustizia ha adottato un nuovo procedimento per **trattare più rapidamente** le questioni pregiudiziali particolarmente urgenti. Questa innovazione, la cui necessità era emersa durante i dibattiti relativi al programma dell'Aia, ridurrà i tempi di trattazione delle cause riguardanti l'interpretazione della parte terza, titolo IV, del trattato CE e del titolo VI del trattato UE.

1.1.2. Strategia europea in materia di droga

10. Le **azioni** per il 2007 descritte nel piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2005-2008) sono state **realizzate** solo **in parte**.
11. Il 10 dicembre è stata adottata una comunicazione relativa alla valutazione 2007 sui progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2005-2008); nel 2008 saranno presentate la valutazione finale e una proposta per un nuovo piano d'azione.
12. La pubblicazione della relazione sull'attuazione e il funzionamento della decisione quadro sul traffico della droga, programmata per il 2007, ha subito alcuni ritardi. La Commissione la presenterà entro maggio 2009 in quanto si è ritenuto preferibile, ai fini di una valutazione corretta, rispettare il calendario fissato dall'articolo 9, paragrafo 2, della decisione quadro.

1.2. Rafforzare la libertà

1.2.1. Cittadinanza dell'Unione

13. In questo settore sono stati fatti **alcuni passi avanti**. Sulla scia del libro verde del 2006, il 5 dicembre 2007 la Commissione ha presentato una comunicazione per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi⁵. Non è stato tuttavia possibile presentare la proposta relativa a un'iniziativa dei cittadini europei, prevista per il 2007, poiché gli attuali trattati non offrono una base giuridica che consenta di fissare le disposizioni e le condizioni necessarie per un'iniziativa di questo tipo.

1.2.2. Politica di asilo, migrazione e frontiere - Analisi comune del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti

14. Gli sviluppi in questo campo sono stati **soddisfacenti**. Il 10 agosto 2007 la Commissione ha presentato la proposta che istituisce la rete europea sulle migrazioni e il 6 dicembre 2007 il Consiglio Giustizia e Affari interni ha concordato un orientamento generale su un progetto di decisione che istituisce tale rete. L'adozione formale del Consiglio è prevista per il primo semestre 2008.

1.2.3. Regime comune europeo di asilo

15. Sebbene sia stato portato avanti lo sviluppo del regime comune europeo di asilo, nel complesso i **risultati** in questo campo sono **meno soddisfacenti**.

16. Nel 2007 è stata effettuata una valutazione del recepimento e dell'attuazione degli strumenti legislativi (inclusi quelli sulla migrazione) della prima fase del regime europeo comune di asilo. In particolare, lo stesso anno sono state pubblicate le relazioni di valutazione del sistema di Dublino e della direttiva sulle condizioni d'accoglienza. I risultati finali saranno valutati e resi disponibili nel 2008 nell'ambito del piano strategico sull'asilo (cfr. punto 17).

17. Nel 2007 è stato pubblicato un libro verde sulla seconda fase del regime europeo comune di asilo e i risultati di un'ampia consultazione sono attualmente utilizzati per elaborare il piano strategico sull'asilo, che verrà presentato nel 2008. È stata inoltre proposta una modifica della direttiva relativa allo status dei soggiornanti di lungo periodo⁶ per estenderne il campo di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale.

18. Gli studi sul trattamento comune delle domande di asilo, inizialmente previsti per il 2006, hanno subito ritardi.

1.2.4. Migrazione legale

19. Oltre alla valutazione e al monitoraggio del recepimento e dell'attuazione delle direttive della prima fase relative alla migrazione legale (cfr. punto 16), **nel 2007 sono state intraprese numerose iniziative** non comprese nel piano d'azione, **in**

⁵ Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea - Piano d'azione 2007-2009, COM (2007)767 definitivo.

⁶ COM(2007)298 definitivo.

particolare una comunicazione sulla migrazione circolare e sui partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi⁷, e due importanti proposte legislative presentate il 23 ottobre⁸. Con la Moldova e Capo Verde sono già stati avviati contatti informali per valutare la possibilità di istituire partenariati per la mobilità con questi paesi.

1.2.5. *Integrazione dei cittadini di paesi terzi*

20. Nel settembre 2007 la Commissione ha adottato la **terza relazione annuale su migrazione e integrazione**. La messa a punto del **sito web sull'integrazione**, inizialmente prevista per il 2006, è stata ritardata e sarà realizzata nel quarto trimestre del 2008.

1.2.6. *Lotta contro l'immigrazione clandestina*

21. I progressi in questo settore sono stati **costanti e coerenti** con l'idea che la credibilità della politica migratoria europea sarà irrimediabilmente compromessa se non verranno prese misure efficaci per combattere l'immigrazione clandestina. L'iniziativa più significativa al riguardo è stata una proposta di direttiva che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE⁹. Sebbene le iniziative contro il lavoro illegale non siano incluse nel piano d'azione per il 2007, la Commissione ha deciso di presentare questa proposta ritenendo che il lavoro illegale costituisca il principale motore dell'immigrazione clandestina. La proposta intende garantire che tutti gli Stati membri introducano ed applichino efficacemente misure preventive e sanzioni analoghe. È infatti fondamentale che gli Stati membri dell'UE prendano tutti i provvedimenti necessari per garantire il rispetto dello Stato di diritto e della legalità nell'Unione.

22. Tra le altre attività svolte nel 2007 sono proseguite le iniziative per una **maggiore partecipazione di FRONTEX** nello sviluppo di reti di ufficiali di collegamento ed è stata pubblicata la seconda relazione annuale sulla politica comune in materia d'immigrazione clandestina.

23. Entro la fine del 2007 sono stati conclusi i negoziati e siglati **sei accordi di riammissione** con l'Ucraina, la Moldova, la Serbia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (FYROM), la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, entrati poi in vigore il 1° gennaio 2008.

1.2.7. *Gestione delle frontiere, dati biometrici, sistemi d'informazione e politica dei visti*

24. In questo settore i **progressi** sono stati **rilevanti**.

⁷ COM(2007)248 definitivo.

⁸ Proposta di direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (COM(2007)637 definitivo) e proposta di direttiva del Consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro (COM(2007)638 definitivo), del 23.10.2007.

⁹ COM(2007)249 definitivo.

25. Nel settembre 2007 sono state effettuate le **valutazioni del sistema d'informazione Schengen**, nel pieno rispetto delle procedure di valutazione Schengen applicabili. Il 6 dicembre 2007 è stata adottata la decisione del Consiglio che **abolisce i controlli alle frontiere terrestri e marittime con e tra i nuovi Stati membri**. Il 31 marzo 2008 si è **concluso il processo di abolizione delle frontiere aeree**. Nel dicembre 2007 nove Stati membri (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) sono entrati nello spazio Schengen.
26. L'11 luglio 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una proposta della Commissione che istituisce un meccanismo per la creazione di **squadre di intervento rapido alle frontiere**. Il 13 febbraio 2008 è stata presentata la relazione di valutazione dell'**Agenzia per la gestione delle frontiere esterne** nell'ambito del "pacchetto frontiere" della Commissione, comprendente anche due comunicazioni, una relativa a nuovi possibili strumenti per lo sviluppo della gestione delle frontiere e un'altra su un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere.
27. Il 17 aprile 2008 è stato adottato formalmente il regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un **modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi**.
- 1.2.8. *Politica dei visti, compreso lo sviluppo del sistema d'informazione visti (VIS)*
28. In questo settore il bilancio è **meno soddisfacente**.
29. Il 1° giugno 2007 è entrato in vigore l'accordo di facilitazione del visto con la Russia. Nel 2007 sono stati inoltre negoziati e firmati gli accordi di facilitazione del visto con l'Ucraina, la FYROM, la Serbia, il Montenegro, la Bosnia-Erzegovina, l'Albania e la Moldova, entrati in vigore il 1° gennaio 2008.
30. La Commissione ha continuato ad adoperarsi per permettere ai cittadini di tutti gli Stati membri di recarsi senza visto per soggiorni di breve durata in tutti i paesi terzi i cui cittadini non devono avere il visto per entrare nell'Unione. Nonostante i progressi nei confronti di alcuni paesi terzi (Australia, Canada), rispetto ad altri non è ancora stata raggiunta la reciprocità in materia di esenzione dal visto per i cittadini di tutti gli Stati membri.
31. A seguito dell'**accordo politico** del giugno 2007 sul pacchetto legislativo del VIS, è stato stabilito un nuovo calendario secondo cui il VIS centrale dovrebbe diventare operativo a fine maggio 2009.
32. Il programma dell'Aia prevede che vengano istituiti, a lungo termine, **uffici comuni per il rilascio dei visti**, integrando le discussioni tenutesi sull'istituzione di un Servizio europeo per l'azione esterna. Come prima mossa, il programma invita la Commissione a presentare una proposta sull'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto. Nel 2006 la Commissione ha presentato una modifica dell'istruzione consolare comune che prevede tale possibilità e che attualmente è in fase di discussione al Consiglio e al Parlamento europeo. La Commissione ha comunque partecipato attivamente alla creazione dei primi due centri di questo tipo presso consolati di Stati membri in Moldova e Montenegro.

1.3. Rafforzare la sicurezza

1.3.1. *Condivisione d'informazioni fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie mantenendo il giusto equilibrio fra la tutela della privacy e la sicurezza*

33. Il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richiede un approccio innovativo nei confronti dello scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge. Al riguardo sono stati fatti **alcuni progressi**.
34. Nel giugno 2007 è stato raggiunto un accordo politico sull'iniziativa tedesca relativa a una decisione di trasporre nel meccanismo istituzionale dell'Unione europea gran parte delle disposizioni del **trattato di Prüm** non correlate a Schengen e rientranti nel terzo pilastro, relative alle impronte digitali, al DNA e ai dati di immatricolazione dei veicoli. Una volta adottato il testo, si potrà ritenere che il principio di disponibilità sarà stato parzialmente applicato. Nell'ottobre 2007 sono stati presentati altri strumenti di applicazione (cfr. allegato 1).
35. Dopo ampie consultazioni con gli Stati membri e le associazioni nazionali e internazionali, il 6 novembre 2007 la Commissione ha adottato la proposta relativa a un approccio comune dell'UE all'uso dei dati dei passeggeri ai fini della lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata (**PNR UE**), che fa parte di un pacchetto completo antiterrorismo (cfr. punto 41).
36. È inoltre in corso lo sviluppo di collegamenti tra il SIS II e il sistema d'informazione Europol, avviato nel 2006. Va osservato che **Europol è già collegato al SISone4all**.

1.3.2. *Terrorismo*

37. **Notevole** è stato lo **sforzo** compiuto in questo settore. È importante sottolineare che l'attuazione del piano d'azione dell'UE per la lotta contro il terrorismo è proseguita in tutti e quattro i settori (prevenzione, tutela, azione penale e risposta).
38. In base alle informazioni raccolte in uno studio per gli Stati membri sulla rete per le crisi transfrontaliere concluso nel gennaio 2008, la Commissione ha deciso di abbandonare l'istituzione di una **rete dei servizi di contrasto europea (LEN)**.
39. Nel corso del 2007 il Consiglio ha discusso la relazione sul **meccanismo di valutazione "tra pari"**, presentata dal Segretariato generale del Consiglio. Alla luce delle raccomandazioni formulate nella valutazione a pari livello dei dispositivi nazionali antiterrorismo, sono state individuate varie azioni per rafforzare le capacità nazionali di lotta al terrorismo.
40. Proseguono le azioni della Commissione per contrastare la produzione e la diffusione di armi chimiche, nucleari e biologiche. La Commissione sta preparando un **pacchetto completo di misure in materia di CBRN**, che sarà pronto entro giugno 2009 e abbraccerà le competenze di tutti i servizi interessati della Commissione. Ne faranno parte una comunicazione sui CBRN, un piano d'azione sulla preparazione contro gli attacchi biologici, un piano d'azione sulle minacce di tipo radiologico e nucleare, un documento di lavoro dei servizi della Commissione riguardante la sicurezza e la salute e un libro verde sul contenimento delle minacce chimiche.

41. Da ultimo va ricordato che sono state prese **iniziative supplementari** per integrare quelle contemplate dal piano d'azione dell'Aia; in particolare il 6 novembre 2007 è stato adottato un pacchetto completo antiterrorismo, che comprende una proposta su un **PNR UE** (cfr. punto 35), un piano d'azione in materia di esplosivi e una proposta di revisione della decisione quadro relativa alla lotta contro il terrorismo (sulla base della relazione di valutazione della decisione quadro). L'ultima iniziativa, su cui il Consiglio ha concordato un orientamento comune già nell'aprile del 2008, è volta ad armonizzare le disposizioni nazionali sulla pubblica istigazione a commettere atti di terrorismo, il proselitismo e l'addestramento a fini terroristici, affinché questi tipi di condotta siano penalmente perseguibili, anche se commessi attraverso Internet, in tutto il territorio dell'UE, e a garantire che le disposizioni vigenti in materia di pene e sanzioni, responsabilità delle persone giuridiche, giurisdizione e perseguibilità applicabili ai reati di terrorismo siano estese anche a queste condotte.

1.3.3. Prevenzione e lotta alla criminalità organizzata

42. **In questo settore sono state realizzate varie azioni:** l'adozione dell'analisi annuale di Europol sulla minaccia costituita dalla criminalità organizzata (giugno 2007), la creazione di un gruppo di direzione delle indagini finanziarie, l'esame dell'attuazione della legislazione in materia di tratta delle persone, la relazione sull'attuazione della decisione quadro relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, e la relazione sul programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale.

43. Nel complesso, tuttavia, i progressi in questo settore sono **ampiamente insoddisfacenti**, principalmente perché da un esame della Commissione risulta che molte azioni (come la redazione di un documento di lavoro su un'attività di contrasto della criminalità basata sull'intelligence, la formulazione di raccomandazioni relative ad una metodologia uniforme di analisi della vulnerabilità nell'ambito dell'impermeabilità della legislazione alla criminalità, una raccomandazione e/o proposta di accrescere la trasparenza delle persone giuridiche ai fini di ridurre la vulnerabilità in rapporto all'infiltrazione della criminalità organizzata) sono ormai inattuabili o realizzabili meglio a livello nazionale.

44. Altre azioni sono state **ritardate**; tra queste, la presentazione di una relazione completa sulla criminalità in Europa, l'istituzione di norme comuni in materia di capacità di investigazione finanziaria (prevista per il 2009) e l'adozione di una decisione quadro sulla partecipazione ad organizzazioni criminali, che sebbene fosse stata approvata a livello politico al Consiglio GAI del giugno 2006 non è stata ancora adottata formalmente.

1.3.4. Cooperazione di polizia e doganale

45. I **progressi** in questo campo sono stati **insufficienti**. Dopo un attento esame, la Commissione ha concluso che alcune azioni non erano **più attuabili** (come la comunicazione sulla lotta al traffico illecito transfrontaliero di merci proibite o soggette a restrizioni) o erano state soppiantate da altre azioni (come la proposta di direttiva sulla maggiore sicurezza dei trasporti attraverso l'istituzione di uno spazio di cooperazione giudiziaria e di polizia sulle reti transeuropee di trasporto, cui si è sostituita l'iniziativa citata al punto 58). Altre misure sono state **ritardate**.

46. Nel 2007 il Consiglio ha presentato la relazione sull'attuazione e sulla valutazione del programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale per il periodo 2004-2006.
47. I dibattiti guidati dalla Commissione sullo sviluppo di una metodologia comune e sull'organizzazione di operazioni doganali e di polizia comuni di breve durata o di squadre multidisciplinari comuni sono ancora in corso.
48. Nel giugno 2007 il Consiglio ha approvato a livello politico la proposta tedesca di creare una **rete europea di autorità preposte alla lotta contro la corruzione**. La creazione di tale rete è stata rimandata in attesa che la proposta sia adottata dal Consiglio come previsto nel 2008, previo parere del Parlamento europeo.
49. Procedono le attività di attuazione delle conclusioni del Consiglio del 2004 sulla lotta alla criminalità organizzata nei **Balcani occidentali**. La nuova convenzione SECI (iniziativa per la cooperazione nell'Europa sudorientale), che permetterà una cooperazione più stretta tra SECI ed Europol, è in fase di ultimazione e dovrebbe essere adottata sotto la presidenza slovena.

1.3.5. Gestione delle crisi in ambito UE

50. La Commissione intende coordinare gli sforzi degli Stati membri e garantire che siano installati sistemi efficienti di allarme e di informazione per proteggere gli elementi principali delle infrastrutture critiche. Una proposta legislativa della Commissione per istituire una **rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche** (CIWIN), originariamente programmata per il 2005, è **stata ritardata** e potrebbe essere presentata entro fine 2008. Nel gennaio 2008 è stato realizzato un sistema prototipo, che è stato presentato agli Stati membri.

1.3.6. Prevenzione generale della criminalità

51. **In questo settore gli sviluppi sono stati crescenti.** Negli ultimi due anni si sono riuniti vari gruppi di esperti per discutere l'istituzione di strumenti europei per raccogliere, analizzare e confrontare informazioni sulla criminalità e la vittimizzazione, tenendo conto delle rispettive tendenze negli Stati membri. I gruppi hanno studiato la fattibilità dell'uso di vari strumenti. Sono state svolte azioni specifiche, in particolare per prevenire la violenza nello sport (teppismo sportivo): la Commissione ha organizzato un'alta conferenza in materia, il 28 e 29 novembre, e ha partecipato attivamente ai vari gruppi di esperti sulla sicurezza negli eventi sportivi.

1.4. Rafforzare la giustizia

1.4.1. Instaurazione di un rapporto di fiducia reciproca

52. I progressi in questo settore sono stati **soddisfacenti**. La cooperazione giudiziaria civile e penale potrebbe essere potenziata rafforzando il rapporto di fiducia reciproca e sviluppando gradualmente una cultura giudiziaria europea basata sulla diversità degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e sull'unità nel diritto europeo.
53. Nel 2006 è stata formalmente istituita, conformemente al diritto belga, la **rete europea di formazione giudiziaria** (REFG). L'istituto europeo per la formazione e la REFG organizzano periodicamente vari seminari a livello UE per promuovere la

cooperazione tra i membri delle professioni legali al fine di definire le migliori prassi.

54. Il 4 febbraio 2008 è stata adottata una comunicazione della Commissione relativa alla **creazione di un forum di discussione sulle politiche e sulle prassi dell'UE nel settore della giustizia**. Il forum riunirà operatori della giustizia, esponenti del mondo accademico e rappresentanti delle amministrazioni giudiziarie, e fornirà alla Commissione feedback e contributi per il meccanismo di valutazione.

1.4.2. Cooperazione giudiziaria penale

55. In questo campo il livello di realizzazione è stato **piuttosto basso**.
56. Il calendario di varie azioni (come la proposta relativa alle decisioni di sospensione e ritiro della patente di guida, la proposta volta a completare il mandato europeo di raccolta delle prove e il libro verde sull'utilizzo delle prove) è stato rivisto in considerazione dei possibili sviluppi istituzionali nei settori interessati.
57. In altri casi le azioni sono state sostituite da altre misure considerate più adeguate (come il libro verde e la proposta sulle sentenze in contumacia, a seguito della presentazione di un'iniziativa legislativa della presidenza slovena), oppure si ritenuto inopportuno legiferare a livello dell'Unione per mancanza di certezze circa un eventuale valore aggiunto UE (ad esempio a seguito dei risultati della valutazione d'impatto della proposta relativa alla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia).
58. Il 19 marzo 2008 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva volta ad agevolare la repressione transfrontaliera **delle infrazioni stradali attraverso meccanismi tecnici** che consentano di identificare e quindi sanzionare i conducenti europei che commettono infrazioni in uno Stato membro diverso da quello di immatricolazione del veicolo.
59. L'11 luglio 2007 la Commissione ha adottato la seconda relazione sull'attuazione della **decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna** tra Stati membri.
60. La relazione sull'attuazione della decisione quadro del 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio è posticipata al 2008 per mancata comunicazione delle informazioni da parte di numerosi Stati membri.
61. A causa di divergenze tra gli Stati membri, la proposta della Commissione relativa alla conclusione e alla firma della **convenzione del Consiglio d'Europa contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo** (convenzione di Varsavia) a nome della CE giace ancora al Consiglio e pertanto la sua adozione è stata rimandata.
62. Per quanto riguarda la proposta della Commissione relativa alla conclusione del protocollo delle Nazioni Unite sulla lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, si sono verificati ritardi in attesa che gli Stati membri attuassero la normativa pertinente, in particolare la direttiva 91/477/CE e il progetto di regolamento relativo al regime delle licenze di

esportazione/importazione. La ratifica del protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco sarà pertanto possibile una volta recepita la direttiva nelle legislazioni nazionali (entro il 2010) e una volta adottato ed entrato in vigore il regolamento (in linea di principio non prima della fine del 2009).

1.4.3. *Cooperazione giudiziaria civile*

63. I **progressi** in questo campo sono stati **sostanziali**.
64. L'11 luglio 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("ROMA II").
65. Il 7 febbraio 2007 la Commissione ha adottato il libro verde sul riesame della normativa comunitaria in materia di protezione dei consumatori. Il 6 marzo 2008 è stato adottato il secondo libro verde sull'esecuzione effettiva delle decisioni giudiziarie nell'Unione europea, riguardante la trasparenza del patrimonio del debitore.
66. A seguito dell'accordo raggiunto in seconda lettura tra i colegislatori (il 23 aprile 2008 il Parlamento europeo ha approvato la posizione comune del Consiglio), entro giugno 2008 dovrebbe essere formalmente adottata la **direttiva relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale**.
67. Nel novembre 2007, durante la XXI sessione plenaria (diplomatica) della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, è stato raggiunto un accordo definitivo sui negoziati relativi alla convenzione sulle obbligazioni alimentari. Il 30 ottobre 2007 è stata firmata la nuova **convenzione di Lugano** concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, conclusa dalla Comunità europea e l'Islanda, la Norvegia e la Svizzera. La Commissione ne ha già proposto la ratifica da parte della Comunità.

2. **MONITORAGGIO DEL RECEPIMENTO A LIVELLO NAZIONALE**

2.1. **Metodologia**

68. Gli strumenti legislativi interessati sono quelli soggetti a recepimento nel diritto interno degli Stati membri, ossia le **direttive** e le **decisioni quadro**. Ai fini della presente relazione, la data limite è il **31 marzo 2008**.
69. La tabella all'allegato 2 riprende l'insieme degli strumenti il cui termine di recepimento è scaduto alla data limite.
70. La **metodologia** seguita per la presente relazione è quella descritta nella relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005.

2.2. **Monitoraggio per politica**

2.2.1. *Orientamenti generali*

71. Per quanto riguarda i **diritti fondamentali**, la direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali ha conseguito i suoi obiettivi. Alcuni Stati membri, però, non hanno

ancora recepito una serie di importanti disposizioni della direttiva, in altri casi il recepimento o l'attuazione pratica non è conforme alla direttiva. Sono stati avviati vari procedimenti di infrazione per inosservanza o errata applicazione, e in un caso è stata adita la Corte di giustizia.

2.2.2. *Cittadinanza dell'Unione*

72. A partire dal 30 aprile 2006 la direttiva 2004/38/CE, che consolida e aggiorna il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, abroga e sostituisce una serie di strumenti giuridici in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e di paesi terzi. Dopo un iniziale ritardo nel recepimento della direttiva, gli Stati membri hanno intensificato gli sforzi. Tuttavia, poiché certi Stati membri hanno adempiuto solo in parte all'obbligo di comunicazione, sono tuttora pendenti vari procedimenti di infrazione e alcuni Stati Membri sono in fase di contenzioso¹⁰.
73. Per quanto riguarda la precedente legislazione comunitaria sulla libera circolazione delle persone, consolidata dalla direttiva 2004/38/CE, sono tuttora pendenti procedimenti di infrazione per inosservanza o errata applicazione a carico di tre Stati membri. I procedimenti sono giunti a una fase avanzata del contenzioso, quella del parere motivato ai sensi dell'articolo 228 del trattato CE.

2.2.3. *Asilo, migrazione e frontiere*

74. Nel campo dell'**asilo** la comunicazione delle disposizioni di attuazione è in generale **abbastanza lenta**. La direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo è stata ormai recepita in modo soddisfacente in quasi tutti gli Stati membri. Nove di essi, però, non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione relativo alla direttiva recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale. Tredici Stati membri non hanno ancora comunicato le disposizioni che attuano integralmente la più recente direttiva sulle procedure di asilo.
75. In materia di **migrazione legale**, sono stati prodotti sforzi per accelerare la comunicazione delle misure di recepimento della direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare e della direttiva sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Tuttavia, a ormai più di due anni dalla scadenza dei termini di recepimento, sono rispettivamente uno e tre gli Stati membri che non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione. La Corte ha condannato quasi tutti questi Stati per mancata comunicazione. Quanto a tre direttive, due sull'ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio o di attività simili, e di ricerca e una sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, rispettivamente tre, dieci e due Stati membri sono in ritardo nel recepimento.

¹⁰ Sebbene i "vecchi" strumenti sulla libera circolazione siano scaduti, le loro disposizioni sono state riprese e consolidate dalla direttiva 2004/38/CE.

76. Riguardo all'immigrazione clandestina, procede il recepimento dei tre strumenti giuridici meno recenti¹¹. Quanto agli strumenti più recenti, il **recepimento è eterogeneo**. Tre Stati membri sembrano incontrare particolari difficoltà nel recepire integralmente la direttiva relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea, e la Corte li ha condannati per mancata comunicazione. Due Stati membri sono invece in ritardo nel recepimento della direttiva concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate.

2.2.4. Sicurezza

77. È difficile valutare l'attuazione degli strumenti di lotta alla criminalità organizzata e di cooperazione di polizia e doganale, specie delle convenzioni e relativi protocolli adottati in base al titolo VI del trattato UE, dato che tali strumenti non prevedono né l'obbligo formale di comunicazione per gli Stati membri, né relazioni di attuazione a livello nazionale. Al momento, **la ratifica in tempi rapidi resta la priorità principale**.

78. È **molto difficile valutare** il rispetto o l'applicazione a livello nazionale degli strumenti giuridici in materia di terrorismo e prevenzione e lotta alla criminalità organizzata; tali strumenti infatti spesso non prevedono la pubblicazione di relazioni né obbligano gli Stati membri a comunicare le misure nazionali pertinenti. Per quanto riguarda la decisione quadro concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria, si può ritenere in larga misura che quasi tutti gli Stati membri si siano conformati sul piano giuridico alla maggior parte delle disposizioni chiave della decisione.

79. In materia di cooperazione di polizia e doganale, prosegue il processo di ratifica della convenzione Napoli II. Servono tuttavia più sforzi da parte di alcuni Stati membri per migliorare il livello di recepimento della posizione comune sullo scambio di dati con Interpol.

2.2.5. Giustizia

2.2.5.1. Giustizia penale

80. Come nel settore della sicurezza (cfr. sezione 2.2.4), la valutazione dell'attuazione a livello nazionale in questo campo è difficile, vista la natura degli strumenti adottati e visti i poteri più limitati della Commissione e della Corte di giustizia.

81. Nel settore del **reciproco riconoscimento**, il mandato d'arresto europeo è operativo in tutti gli Stati membri, anche se molti devono ancora produrre sforzi per conformarsi del tutto alla decisione quadro.

82. L'attuazione della decisione quadro relativa all'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio rimane deludente. Sono trascorsi più di due

¹¹ La direttiva relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, la direttiva che completa la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e la direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

anni dalla scadenza del termine di attuazione e dodici Stati membri non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione o l'hanno fatto solo in parte.

83. Mancano ancora i dati sulla decisione quadro relativa alle sanzioni pecuniarie.
84. Per quanto riguarda l'armonizzazione degli strumenti nel settore della cooperazione giudiziaria penale, nel periodo considerato dalla presente comunicazione la Commissione ha pubblicato un numero limitato di relazioni (sugli strumenti relativi alla protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria, alla corruzione nel settore privato, agli strumenti o proventi di reato), le quali indicano tutte un livello di recepimento globalmente insoddisfacente negli Stati membri valutati. Il numero di Stati membri ancora inadempienti all'obbligo di comunicazione varia, ma rimane elevato.
85. Quanto alla decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo, tutti gli Stati membri hanno comunicato le rispettive misure di recepimento. L'attuazione delle disposizioni principali può ritenersi soddisfacente, nonostante rimangano alcune lacune.
86. Si rilevano progressi nella ratifica, da parte di altri quattro Stati membri dell'UE-12¹², della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli. Purtroppo il secondo protocollo non è ancora entrato in vigore perché uno Stato membro non l'ha ratificato.

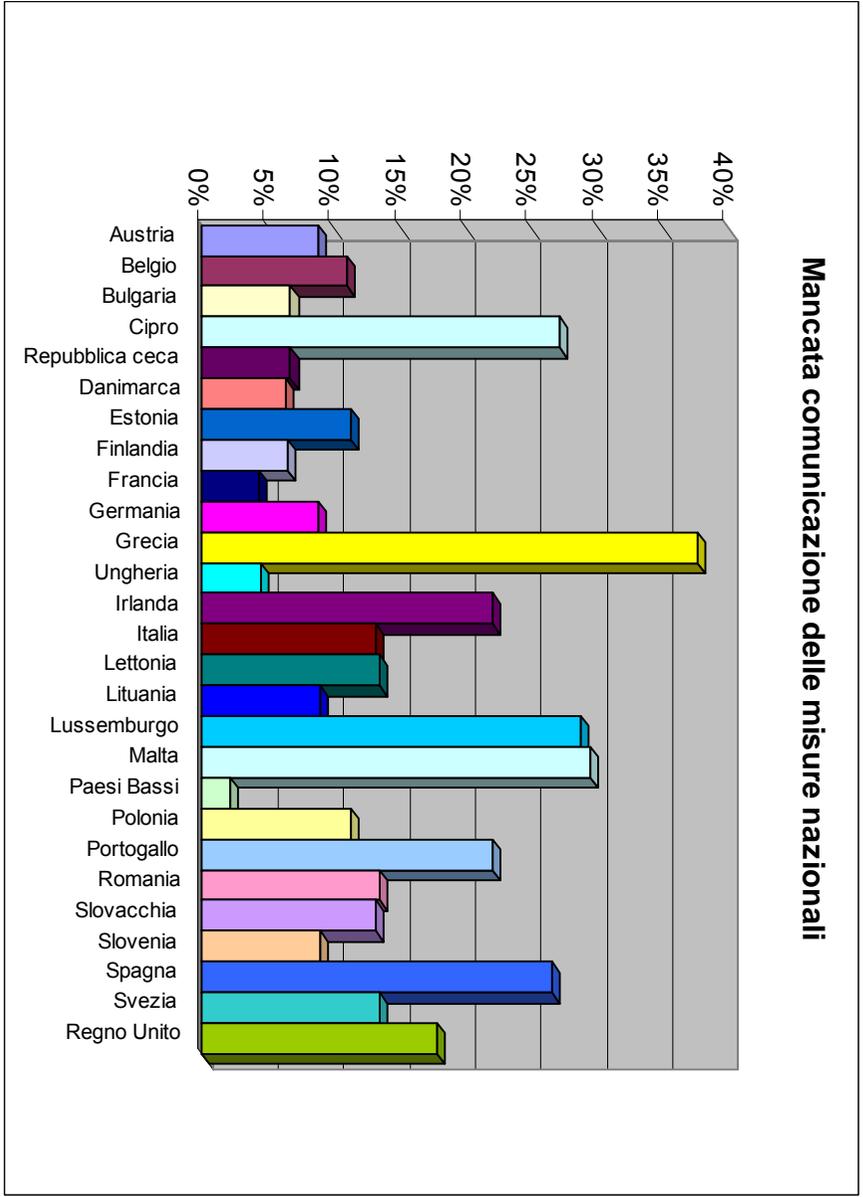
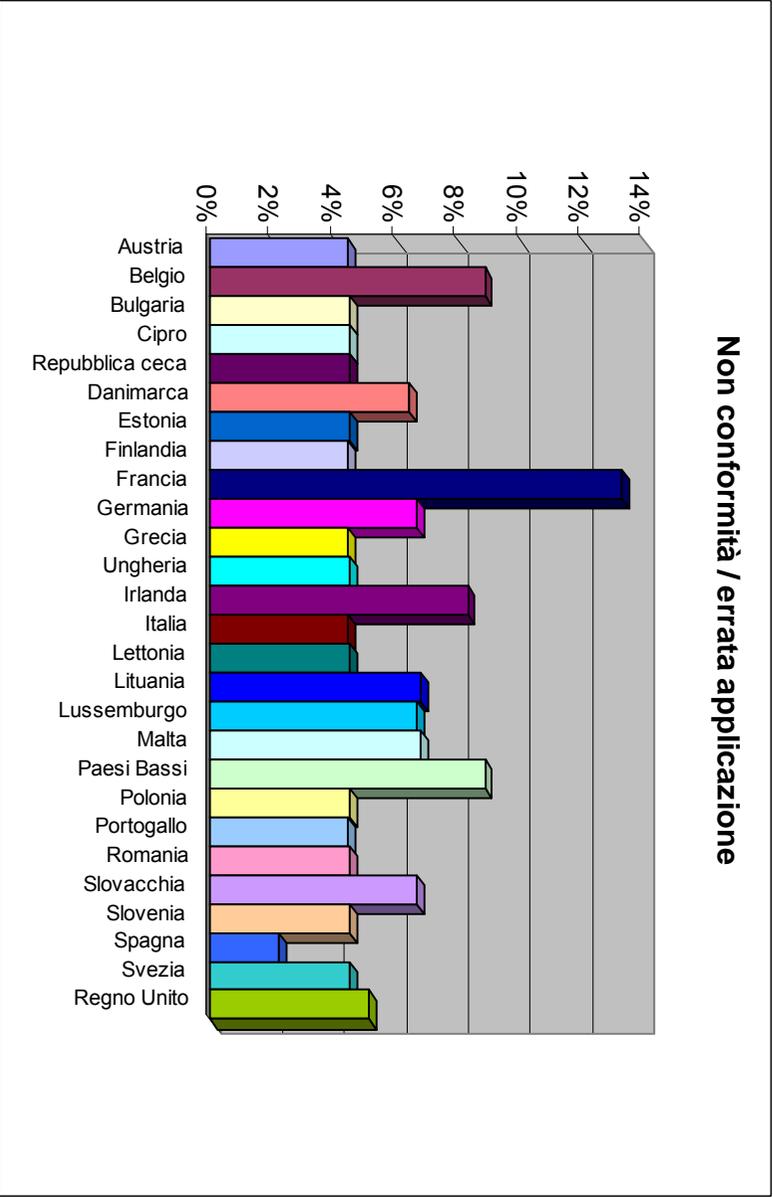
2.2.5.2. Giustizia civile

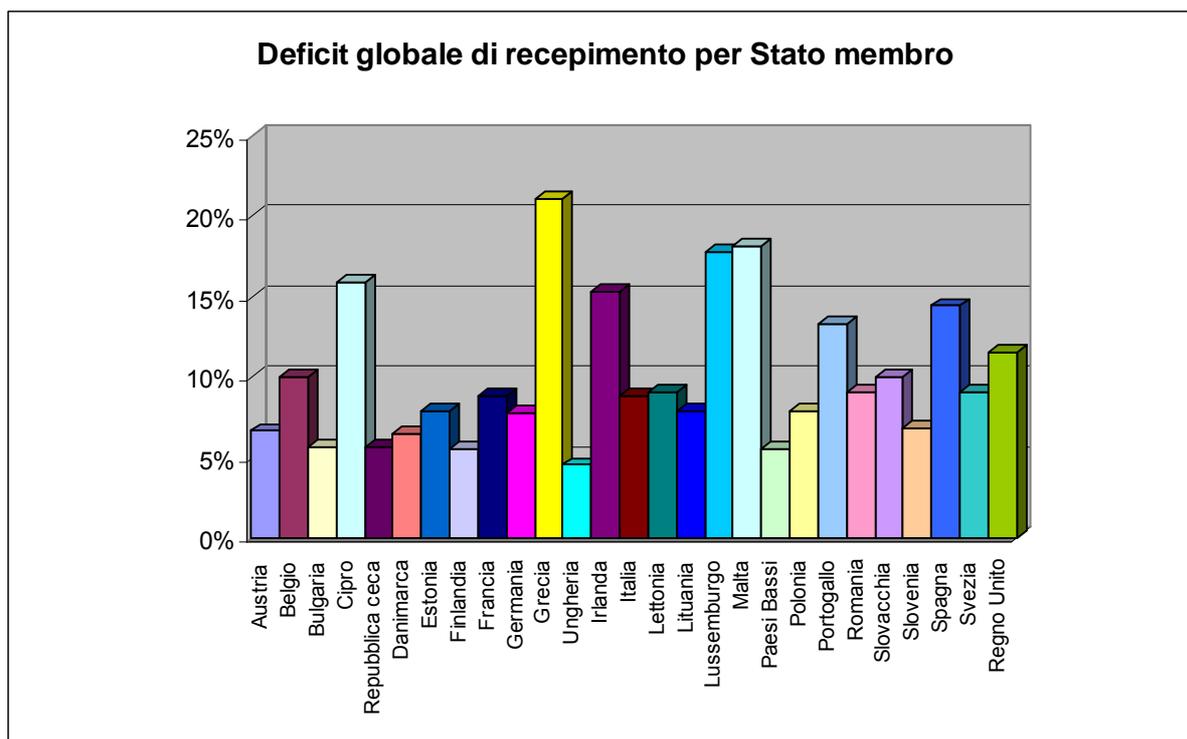
87. Sono stati fatti passi avanti nel recepimento della direttiva sul patrocinio a spese dello Stato e di quella relativa all'indennizzo delle vittime di reato, ma uno Stato membro sembra incontrare particolari difficoltà.
88. Il livello generale dell'applicazione di due regolamenti, uno sulla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, l'altro concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, può ritenersi soddisfacente.

2.3. Monitoraggio per Stato membro

89. I seguenti dati globali prescindono dallo strumento e sono deducibili dai due indicatori riportati nella tabella di cui all'allegato 2. Le prime due tabelle illustrano la situazione di ciascuno Stato membro in relazione, la prima, alla mancata comunicazione delle disposizioni di attuazione, la seconda alla non conformità o errata applicazione. La terza tabella rispecchia invece il deficit di attuazione per singolo Stato membro, in relazione a entrambi gli indicatori.

¹² Con UE-12 si intendono gli Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004 e nel 2007.





3. CONCLUSIONI

90. La terza relazione annuale di monitoraggio del piano d'azione dell'Aia conferma, in linea di massima, le tendenze osservate nelle relazioni precedenti.
91. Come nel 2005 e nel 2006, **i progressi sono stati insufficienti soprattutto nei settori riguardanti il "terzo pilastro"**, quale la prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, la cooperazione di polizia e doganale e la cooperazione giudiziaria penale. L'unico settore del terzo pilastro in cui i progressi sono stati rilevanti è **lotta al terrorismo**, che rimane una delle principali priorità nel campo della giustizia e degli affari interni.
92. In linea con i risultati del 2005 e del 2006, il livello di realizzazione più alto si è riscontrato nelle azioni del **"primo pilastro"**. **Progressi significativi** si registrano nei settori politicamente prioritari, quali la migrazione, la gestione delle frontiere e la cooperazione giudiziaria civile.
93. Per quanto riguarda la comunicazione delle disposizioni nazionali di attuazione degli strumenti giuridici del titolo IV del trattato CE, alcuni Stati membri (ad esempio la Germania o l'Italia) hanno mosso considerevoli passi avanti rispetto alla situazione constatata nella relazione dell'anno scorso. La situazione rimane invece deludente per un certo numero di Stati membri che non hanno rispettato il termine di recepimento, con ritardi spesso di più di un anno o in alcuni casi di parecchi anni.
94. Per quanto concerne gli strumenti giuridici del titolo VI del trattato UE, è opportuno intensificare gli sforzi per un'attuazione puntuale e completa. Nonostante gli innegabili progressi degli Stati membri nel 2007, in relazione ad alcuni strumenti giuridici la comunicazione delle disposizioni di attuazione delle decisioni quadro è avvenuta con lunghi ritardi, talvolta di parecchi anni. Conseguenza di questi ritardi e

del mancato recepimento a livello nazionale degli strumenti UE è un quadro normativo "virtuale" della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Inoltre, il recepimento da parte degli Stati membri esaminati è spesso incompleto o inesatto.

95. Sebbene diverse ragioni giustifichino il calo generale del 2007, i progressi modesti nelle materie del titolo VI del trattato UE confermano le preoccupazioni espresse dalla Commissione nelle precedenti relazioni annuali e la **necessità di migliorare il processo decisionale** in questo ambito UE.
96. Per **rilanciare e rinvigorire l'azione dell'Unione**, soprattutto nei settori che hanno registrato progressi limitati negli ultimi anni, la Commissione intende presentare, nel corso del 2009, una **comunicazione sul futuro delle politiche di giustizia, libertà e sicurezza**. Questa comunicazione servirà da base per discutere e preparare il nuovo programma pluriennale nel settore GLS per il periodo 2010-2014 e subentrerà ai programmi di Tampere e dell'Aia
97. La **comunicazione sull'immigrazione e il piano strategico sull'asilo**, adottati il 17 giugno, costituiranno il punto di partenza per discutere i futuri sviluppi in questi settori. I risultati delle discussioni saranno usati per preparare la comunicazione del 2009 sul nuovo programma pluriennale.



Approvato il pacchetto clima-energia, obiettivo: 20/20/20

Dopo undici mesi di lavoro legislativo, il Parlamento ha approvato il pacchetto clima-energia volto conseguire gli obiettivi che l'UE si è fissata per il 2020: ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili. Il pacchetto comprende provvedimenti sul sistema di scambio di quote di emissione e sui limiti alle emissioni delle automobili.

Le sei proposte legislative sul pacchetto clima-energia sono state adottate nel quadro della procedura di codecisione, che pone il Parlamento su un piede di parità rispetto al Consiglio nell'attività legislativa. Per poter concludere i lavori entro il 2008 era necessario trovare un accordo tra i due co-legislatori sin dalla prima lettura. A tal fine, dopo le votazioni da parte delle commissioni per l'ambiente e per l'industria, i relatori del Parlamento europeo e la Presidenza francese hanno avviato una serie di negoziati informali volti a trovare un compromesso sull'insieme dei testi. I voti in Aula hanno confermato l'accordo raggiunto.

Sistema di scambio delle emissioni di gas a effetto serra (ETS)

Sulla base di un compromesso negoziato con il Consiglio dalla relatrice Avril **DOYLE** (PPE/DE, IE), il Parlamento ha adottato una direttiva volta a perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra con l'obiettivo di ridurre le emissioni dei gas serra del 21% nel 2020 rispetto al 2005. A tal fine prevede un sistema di aste, dal 2013, per l'acquisto di quote di emissione, i cui introiti andranno a finanziare misure di riduzione delle emissioni e di adattamento al cambiamento climatico. Tuttavia le industrie manifatturiere che sono a forte rischio di delocalizzazione, a causa dei maggiori costi indotti dal sistema, potranno beneficiare di quote gratuite fino al 2027. Nel 2010 si procederà a un riesame del regime. Per approfondire l'argomento si veda l'articolo specifico sulla nota di background accessibile dal link in calce.

Ripartizione degli sforzi per ridurre le emissioni

Sulla base di un compromesso negoziato con il Consiglio dalla relatrice Satu **HASSI** (Verdi/ALE, FI), il Parlamento ha adottato una decisione che mira a ridurre del 10% le emissioni di gas serra prodotte in settori esclusi dal sistema di scambio di quote, come il trasporto stradale e marittimo o l'agricoltura. Fissa quindi obiettivi nazionali di riduzione (per l'Italia 13%), prevedendo anche la possibilità per gli Stati membri di ricorrere a parte delle emissioni consentite per l'anno successivo o di scambiarsi diritti di emissione. Dei crediti sono anche previsti per progetti realizzati in paesi terzi. In caso di superamento dei limiti sono previste delle misure correttive. Per approfondire l'argomento si veda l'articolo specifico sulla nota di background accessibile dal link in calce.

Cattura e stoccaggio geologico del biossido di carbonio

Sulla base di un compromesso con il Consiglio negoziato dal relatore di Chris **DAVIES** (ADLE, UK), il Parlamento ha adottato una direttiva che istituisce un quadro giuridico per lo stoccaggio geologico ecosostenibile di biossido di carbonio (CO₂) con la finalità di contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico. Fino a 300 milioni di euro, attinti dal sistema di scambio di emissione, finanzieranno 12 progetti dimostrativi, mentre le grandi centrali elettriche dovranno dotarsi di impianti di stoccaggio sotterraneo. Per approfondire l'argomento si veda l'articolo specifico sulla nota di background accessibile dal link in calce.

Accordo sulle energie rinnovabili

Sulla base di un compromesso negoziato con il Consiglio dal relatore Claude **TURMES** (Verdi/ALE, LU), il Parlamento ha approvato una direttiva che stabilisce obiettivi nazionali obbligatori (17% per l'Italia) per garantire che, nel 2020, una media del 20% del consumo di energia dell'UE provenga da fonti rinnovabili. Nel calcolo, a certe condizioni, potrà essere inclusa l'energia prodotta nei paesi terzi. La direttiva fissa poi al 10% la quota di energia "verde" nei trasporti e i criteri di sostenibilità ambientale per i biocarburanti. Il riesame delle misure nel 2014 non dovrà intaccare gli obiettivi generali. La direttiva, inoltre, detta norme relative a progetti comuni tra Stati membri, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all'informazione e alla formazione, nonché alle connessioni alla rete elettrica relative all'energia da fonti rinnovabili. Per approfondire l'argomento si veda l'articolo specifico sulla nota di background accessibile dal link in calce.

Riduzione del CO₂ da parte delle auto

Sulla base di un compromesso negoziato con il Consiglio dal relatore Guido **SACCONI** (PSE, IT), il Parlamento ha approvato un regolamento che fissa il livello medio di emissioni di CO₂ delle auto nuove a 130 g CO₂/km a partire dal 2012, da ottenere con miglioramenti tecnologici dei motori. Una riduzione di ulteriori 10 g dovrà essere ricercata attraverso tecnologie di altra natura e il maggiore ricorso ai biocarburanti. Il compromesso stabilisce anche un obiettivo di lungo termine per il 2020 che fissa il livello medio delle emissioni per il nuovo parco macchine a 95 g CO₂/km. Sono previste "multe" progressive per ogni grammo di CO₂ in eccesso, ma anche agevolazioni per i costruttori che sfruttano tecnologie innovative e per i piccoli produttori. Per approfondire l'argomento si veda l'articolo specifico sulla nota di background accessibile dal link in calce.

Riduzione dei gas a effetto serra nel ciclo di vita dei combustibili

Sulla base di un compromesso negoziato con il Consiglio dalla relatrice Dorette **CORBEY** (PSE, NL), il Parlamento ha adottato una direttiva che, per ragioni di tutela della salute e dell'ambiente, fissa specifiche tecniche per i carburanti. Stabilisce inoltre un obiettivo di riduzione del 6% delle emissioni di gas serra prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili, da conseguire entro fine 2020 ricorrendo, ad esempio, ai biocarburanti. L'obiettivo potrebbe salire fino al 10% mediante l'uso di veicoli elettrici e l'acquisto dei crediti previsti dal protocollo di Kyoto. Il tenore di zolfo del gasolio per macchine non stradali, come i trattori, andrà ridotto. La direttiva, che dovrà essere trasposta nel diritto nazionale entro il 31 dicembre 2010, si applica a veicoli stradali, macchine mobili non stradali (comprese le navi adibite alla navigazione interna quando non sono in mare), trattori agricoli e forestali e imbarcazioni da diporto. Per approfondire l'argomento si veda l'articolo specifico sulla nota di background accessibile dal link in calce.

Contattare :

Federico ROSSETTO

E-mail: stampa-IT@europarl.europa.eu

BXL: (32-2) 28 40955

STR: (33-3) 881 74133

PORT: (32) 498 98 33 23



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.11.2008
COM(2008) 781 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Secondo riesame strategico della politica energetica

**PIANO D'AZIONE DELL'UE PER LA SICUREZZA E LA SOLIDARIETÀ NEL
SETTORE ENERGETICO**

{SEC(2008) 2870}

{SEC(2008) 2871}

{SEC(2008) 2872}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Secondo riesame strategico della politica energetica

**PIANO D'AZIONE DELL'UE PER LA SICUREZZA E LA SOLIDARIETÀ NEL
SETTORE ENERGETICO**

1. INTRODUZIONE

La nuova politica energetica e ambientale dell'UE, concordata dal Consiglio europeo nel marzo 2007¹, ha definito un'agenda politica lungimirante per realizzare gli obiettivi fondamentali di sostenibilità, competitività e sicurezza dell'approvvigionamento perseguiti dalla Comunità in campo energetico. Per tradurre in realtà tali obiettivi, l'UE si è impegnata ad attuare l'iniziativa "20-20-20", ossia ridurre del 20% le emissioni di gas serra, portare la quota di energie rinnovabili sul totale dei consumi energetici dall'attuale 8,5% al 20% e migliorare l'efficienza energetica del 20%, il tutto entro il 2020.

Per mettere in pratica questi impegni, nel settembre 2007 la Commissione ha presentato il terzo pacchetto legislativo sul mercato interno dell'energia², inteso a stimolare la concorrenza e a creare le condizioni propizie agli investimenti, alla diversificazione e alla sicurezza dell'approvvigionamento; un mercato energetico competitivo è infatti essenziale per raggiungere i traguardi "20-20-20". Nel gennaio 2008 la Commissione ha presentato una proposta di revisione del sistema di scambio delle emissioni (SSE) per il periodo 2013-2020, una decisione concernente la cosiddetta "condivisione dello sforzo" per i settori non coperti dall'SSE e una nuova direttiva sulle energie rinnovabili, strumenti che contribuiranno a creare un clima sicuro e prevedibile per gli investimenti da parte dell'industria europea³. Il Parlamento e il Consiglio si sono impegnati ad adoperarsi per una rapida adozione di queste proposte.

La nuova politica energetica europea modificherà radicalmente le prospettive per l'energia nell'UE. Il pacchetto taglierà il consumo di energia nell'UE del 15% nel 2020 e comporterà una riduzione delle importazioni energetiche del 26% rispetto ai valori precedenti l'iniziativa "20-20-20"⁴. In altre parole, l'Unione europea avrà fatto il primo passo per fermare la spirale di aumento del consumo energetico — aumento delle importazioni — crescente esodo di ricchezza prodotta nell'UE per pagare i produttori di energia. Oggigiorno l'Europa importa il 54%⁵ dell'energia che consuma. Ai prezzi di quest'anno, tali importazioni sono stimate in

¹ Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo, marzo 2007.

² COM(2007) 528-32

³ COM(2008) 30

⁴ In base ad un raffronto tra lo scenario "nuova politica energetica + prezzo elevato del petrolio" e lo scenario di riferimento con prezzo del petrolio moderato. Per una spiegazione dettagliata delle statistiche, proiezioni e analisi di scenari utilizzate nel presente riesame, vedasi il concomitante documento di lavoro dei servizi della Commissione "Attualità e futuro della situazione energetica europea: domanda – risorse – investimenti".

⁵ Eurostat, 2006.

350 miliardi di euro, pari a circa 700 euro all'anno per ogni cittadino dell'UE. Senza sottovalutare il ruolo positivo del commercio energetico, l'Europa ha bisogno di maggiore efficienza energetica, di sostanziali riduzioni delle emissioni di gas serra e di una diversificazione sia delle fonti che degli approvvigionamenti di energia. L'adozione del pacchetto 20-20-20 sarà un trampolino per ulteriori iniziative volte a forgiare una politica energetica più sostenibile, più sicura, fondata sulla tecnologia, creatrice di ricchezza e di occupazione nell'UE.

Sono tuttavia necessarie misure complementari per realizzare i tre obiettivi fondamentali della nuova politica energetica dell'UE: sostenibilità, competitività e soprattutto sicurezza dell'approvvigionamento. Ad esempio, le proiezioni mostrano che la dipendenza dell'UE dall'energia importata — petrolio, carbone e soprattutto gas — è destinata a perdurare ancora per molti anni. La produzione interna di combustibili fossili è in calo. Pertanto, le importazioni nette di combustibili fossili dovrebbero rimanere più o meno ai livelli attuali anche nel 2020, quando sarà pienamente operante la politica energetica e climatica dell'UE.

La tendenza di medio periodo del consumo mondiale di gas e petrolio lascia prevedere un costante e sostanziale aumento della domanda, soprattutto da parte dei paesi emergenti. Nel contempo, le rimanenti riserve e capacità di produzione si concentrano sempre più in poche mani. Queste tendenze trovano riscontro nelle recenti impennate dei prezzi e nella volatilità dei mercati del gas e del petrolio.

Le ricadute sono particolarmente inquietanti per l'UE relativamente al gas, dal momento che molti Stati membri dipendono in misura preponderante da un unico fornitore. Tensioni politiche nei paesi fornitori o di transito, incidenti o calamità naturali, nonché le conseguenze dei cambiamenti climatici, rivelano all'UE la fragilità del proprio approvvigionamento energetico immediato.

Per quanto ogni Stato membro sia responsabile della propria sicurezza, la solidarietà tra Stati membri è una caratteristica fondamentale dell'appartenenza all'Unione europea. Con il mercato interno dell'energia, le singole soluzioni nazionali sono spesso insufficienti. Le strategie di ripartizione e condivisione dei rischi o quelle intese a sfruttare al meglio il peso congiunto dell'UE sulla scena mondiale possono risultare più efficaci degli interventi nazionali frammentari. Per questi motivi, la sicurezza energetica è una questione di interesse comune per l'UE.

Di fronte all'evoluzione mondiale, l'UE deve adoperarsi per garantire il proprio futuro energetico e per tutelare i propri interessi essenziali in materia di energia; deve intensificare gli sforzi per mettere a punto una vera e propria politica esterna dell'energia, per cercare di esprimersi ad una sola voce, per individuare le infrastrutture di importanza strategica per la propria sicurezza energetica e provvedere alla loro costruzione, e infine per esplicitare un'azione coerente di rafforzamento dei partenariati con i principali fornitori di energia, i paesi di transito e i consumatori.

Dovrebbe inoltre sfruttare appieno le potenzialità degli oceani e dei mari per la generazione di energia, adattare rapidamente il proprio sistema di trasporto e muoversi risolutamente in direzione dell'interconnessione del mercato europeo dell'energia. La prima priorità a questo riguardo consiste nell'adottare e attuare il prima possibile il pacchetto 20-20-20. Per completarlo, la Commissione propone, come elemento centrale di questo secondo riesame strategico della politica energetica e ad integrazione delle misure finora proposte, un

Piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico, finalizzato alla completa realizzazione dei tre obiettivi fondamentali della politica energetica dell'UE.

Inoltre, il presente riesame strategico vuole essere una piattaforma per l'avvio della prossima fase della politica energetica europea, nella quale l'UE inizierà ad abbozzare una risposta alle sfide che si preannunciano per il periodo 2020-2050.

2. PIANO D'AZIONE DELL'UE PER LA SICUREZZA E LA SOLIDARIETÀ NEL SETTORE ENERGETICO

La Commissione propone un **Piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico** in cinque punti, imperniato sulle seguenti priorità:

- fabbisogno di infrastrutture e diversificazione degli approvvigionamenti energetici
- relazioni esterne nel settore energetico
- scorte di gas e petrolio e meccanismi anticrisi
- efficienza energetica
- uso ottimale delle risorse energetiche endogene dell'UE.

2.1. Creare l'infrastruttura necessaria al fabbisogno energetico dell'UE

Mentre il mercato petrolifero è un mercato internazionale liquido, l'approvvigionamento di gas dipende prevalentemente da un'infrastruttura fissa di gasdotti. Le importazioni rappresentano attualmente il 61% del consumo interno lordo di gas dell'UE; di queste importazioni, il 42% proviene dalla Russia, il 24% dalla Norvegia, il 18% dall'Algeria e il 16% da altri paesi, per lo più sotto forma di GNL⁶. Con il progressivo calo della produzione interna dell'UE, la percentuale di gas importato dovrebbe aumentare, entro il 2020, dall'attuale 61% al 73%⁷.

A livello UE, la situazione degli approvvigionamenti appare sufficientemente diversificata. A livello nazionale, invece, alcuni Stati membri dipendono, per ragioni storiche, da un unico fornitore per il 100% del loro fabbisogno di gas. L'interconnessione e la solidarietà nell'ambito del mercato interno non solo costituiscono caratteristiche intrinseche di un sistema di mercato integrato, ma sono parimenti indispensabili per ripartire e ridurre i rischi individuali. L'UE deve pertanto adoperarsi, con provvedimenti concreti, affinché tali mercati diversifichino sempre più le loro fonti di approvvigionamento di gas.

Inoltre, per poter realizzare gli obiettivi 20-20-20 in modo da garantire l'approvvigionamento di gas e di elettricità ad ogni cittadino dell'UE, saranno necessari, nei prossimi anni e decenni, sostanziali cambiamenti delle infrastrutture energetiche interne, nonché condizioni quadro trasparenti e affidabili sia all'interno dell'UE, sia nelle relazioni con i paesi terzi, tali da

⁶ Eurostat, 2006.

⁷ Scenario "nuova politica energetica + prezzo elevato del petrolio", cfr. nota 4.

indurre gli operatori economici a cogliere nuove opportunità di investimento. Occorre, a livello comunitario, un atteggiamento risoluto per catalizzare questi sviluppi.

La Commissione propone pertanto di riconoscere come priorità comunitarie i seguenti sei interventi infrastrutturali prioritari.

- Collegare i mercati energetici tuttora isolati in Europa è indubbiamente una priorità. D'intesa con gli Stati membri interessati e in stretta collaborazione con i regolatori nazionali dell'energia, la Commissione elaborerà nel 2009 un **Piano d'interconnessione del Baltico** comprendente gas, elettricità e stoccaggio. Verranno reperiti i principali elementi mancanti dell'infrastruttura necessaria per collegare efficacemente la regione del Baltico al resto dell'UE e per dotare la regione di una rete di approvvigionamento energetico sicura e diversificata, e si individueranno gli interventi, anche finanziari, richiesti per la loro realizzazione. Nell'elaborare il piano si dovranno tenere in debita considerazione lo sviluppo razionale del mercato, da un lato, e il contributo dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili ad una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti, dall'altro. I lavori inizieranno immediatamente nell'ambito di un gruppo ad alto livello costituito con gli Stati membri interessati. Si darà avvio all'attuazione del piano in occasione di un vertice regionale che si terrà nella seconda metà del 2009.
- La realizzazione di un **corridoio meridionale di trasporto del gas** è necessaria per l'adduzione del gas dal Medio Oriente e dalla regione del Caspio, potenziali fonti di approvvigionamento di una parte cospicua del futuro fabbisogno dell'UE. Questa è una delle massime priorità dell'UE in fatto di sicurezza energetica. La Commissione e gli Stati membri devono lavorare di concerto con i paesi interessati, in particolare con partner quali l'Azerbaigian e il Turkmenistan, l'Iraq e i paesi del Mashreq, tra gli altri, con il comune intento di addivenire in breve tempo ad impegni fermi per la fornitura di gas e la costruzione dei necessari gasdotti. A più lungo termine, se le condizioni politiche lo permettono, anche altri paesi della regione, tra cui Uzbekistan e Iran, potrebbero diventare un'importante fonte di approvvigionamento per l'UE.

Verrà esplorata la possibilità di istituire un meccanismo di acquisto in blocco del gas caspico (la "Caspian Development Corporation"), nel pieno rispetto delle norme sulla concorrenza e di altre normative UE. Il passaggio dei gasdotti dovrà essere negoziato con i paesi di transito, in particolare la Turchia, in modo da rispettare sia i principi basilari dell'*acquis* comunitario, sia le legittime preoccupazioni di questi paesi circa la propria sicurezza energetica. La Commissione inviterà i rappresentanti dei paesi interessati ad una riunione a livello ministeriale per avviare azioni concrete e fissare un calendario al fine di raggiungere un accordo. Cercherà di individuare entro la metà del 2009 gli eventuali rimanenti ostacoli all'esecuzione del progetto, che formerà oggetto di una **comunicazione al Consiglio e al Parlamento sul corridoio meridionale di trasporto del gas.**

- Il **gas naturale liquefatto** e un adeguato stoccaggio del gas sono importanti ai fini della diversificazione e della liquidità del mercato europeo del gas. Tutti gli Stati membri dovrebbero disporre di una capacità sufficiente per il GNL, in termini di impianti di liquefazione nei paesi produttori e di terminali GNL e rigassificatori a bordo di navi nell'UE, in proprio o tramite altri Stati membri mediante accordi solidali. Ciò riveste particolare importanza per gli Stati membri che attualmente dipendono quasi esclusivamente da un unico fornitore di gas. Nel 2009 la Commissione valuterà la

situazione mondiale del GNL, individuandone le carenze, nell'intento di proporre un **piano d'azione** per il GNL.

- Occorre completare l'**anello mediterraneo dell'energia**, collegando l'Europa con la sponda meridionale del Mediterraneo attraverso interconnessioni di gas ed elettricità. L'anello è essenziale, in particolare, per sviluppare il vasto potenziale della regione in materia di energia solare ed eolica. L'elenco dei progetti infrastrutturali prioritari adottato nel dicembre 2007 in occasione della riunione ministeriale euromediterranea sull'energia e il Piano solare mediterraneo adottato a Parigi nel luglio 2008⁸ formano un canovaccio per questo sviluppo e fruiscono di finanziamenti e di appoggio politico da parte dell'UE. La Commissione presenterà, al più tardi nel 2010, una **comunicazione sull'anello mediterraneo** tratteggiando un piano per il completamento dei collegamenti mancanti, comprensivo di importanti progetti volti a diversificare gli approvvigionamenti esterni di energia dell'UE, tra cui i futuri collegamenti con l'Iraq, il Medio Oriente e l'Africa subsahariana.
- Le **interconnessioni nord-sud di gas ed elettricità nell'Europa centrale e sudorientale** devono essere sviluppate in via prioritaria, portando avanti in particolare l'iniziativa Nuovo Sistema Europeo di Trasmissione (NETS) che prevede di costituire un gestore comune della rete di trasmissione del gas⁹, l'anello del gas promosso dalla Comunità dell'Energia, le interconnessioni prioritarie identificate dalla riunione ministeriale sull'energia del dicembre 2007¹⁰ e l'oleodotto paneuropeo¹¹. Il nuovo pacchetto sul mercato interno dell'energia prevede la stesura di un piano decennale di sviluppo della rete, che individui i collegamenti mancanti e gli interventi necessari per realizzarli. Questo piano evolutivo sarà elaborato dalla nuova Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione (ENTSO). La Commissione collaborerà con le autorità nazionali di regolamentazione e con i GST alla preparazione di questo primo piano nel 2010, se necessario anche prima dell'entrata in vigore del terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia.
- In accordo con le attività del coordinatore europeo e con la comunicazione sull'energia eolica offshore, presentata dalla Commissione contemporaneamente al presente riesame strategico, si dovrebbe elaborare una **bozza di rete di trasmissione offshore nel Mare del Nord** per collegare tra loro le reti nazionali di elettricità dell'Europa nordoccidentale e inserirvi i numerosi progetti previsti in materia di energia eolica offshore. Essa dovrebbe diventare, insieme all'anello mediterraneo e al progetto d'interconnessione del Baltico, uno dei pilastri di una futura super-rete europea. Nella bozza si dovrebbero definire gli interventi e la tempistica richiesti, nonché eventuali provvedimenti ad hoc da adottare. Dovrebbe essere elaborata dagli Stati membri e dalle parti interessate a livello regionale, eventualmente con il sostegno della Comunità.

La Commissione intende pertanto avvalersi degli strumenti esistenti per portare avanti nel più breve tempo possibile tutte queste azioni prioritarie, per la cui realizzazione è già stato riconosciuto necessario il sostegno e l'intervento della Comunità nell'ambito del vigente programma TEN-E. Il ruolo della Comunità consisterà, tra l'altro, nel collaborare attivamente

⁸ www.euromedinfo.eu

⁹ www.molgroup.hu/en/press_centre/press_releases/european_energy_infrastructure__ndash__nets_project/

¹⁰ www.energy-community.org/

¹¹ www.ens-newswire.com/ens/apr2007/2007-04-03-03.asp

con gli Stati membri interessati per sviluppare al massimo la capacità dell'UE di esprimersi ad una sola voce sulle questioni energetiche internazionali.

A tutte le parti interessate verrà richiesto un impegno considerevole per finanziare i progetti sopra citati. Si dovrà cercare una più stretta e fattiva collaborazione con il settore privato e le istituzioni finanziarie, in particolare la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, al fine di ottenere i necessari finanziamenti, specialmente per i progetti transfrontalieri. L'insieme di queste attività si iscrive pienamente nella risposta dell'UE all'attuale crisi finanziaria, da cui l'opportunità di dare un colpo di acceleratore alla loro messa in opera, come auspicato nella recente comunicazione della Commissione¹², tra l'altro al fine di promuovere l'occupazione e compensare il crollo della domanda. Ciò è particolarmente importante per alcune infrastrutture energetiche esterne di rilevanza strategica, che sono esposte a forti rischi di natura non commerciale. Anche la creazione di partenariati pubblico-privato, potenziale fonte di appoggio politico, di regolazione dell'offerta e, in una certa misura, di garanzie e finanziamenti pubblici, oltre che di altre forme innovative di finanziamento, andrà probabilmente sviluppandosi sempre più. Vi potrebbero confluire Stati membri e imprese dell'UE, istituzioni finanziarie della Comunità, nonché soggetti pubblici e privati di paesi terzi.

La Commissione ritiene tuttavia che gli strumenti esistenti siano insufficienti per compiere ulteriori, rapidi progressi. In **primo luogo**, l'UE deve riconoscere che i progetti summenzionati rappresentano delle **priorità per la sicurezza energetica**.

In **secondo luogo**, nel 2009-2010 verranno definiti esattamente gli interventi necessari per la realizzazione di tali progetti — in particolare stima del fabbisogno finanziario e reperimento delle potenziali fonti di finanziamento —, in stretta collaborazione tra Commissione, Stati membri, operatori del settore, gestori dei sistemi di trasmissione, autorità nazionali di regolamentazione e Parlamento europeo, da cui scaturiranno le comunicazioni sopra citate. Va rilevato, a questo riguardo, che le infrastrutture energetiche sono destinate a durare a lungo. La Commissione farà in modo che esse vengano progettate, localizzate e realizzate tenendo conto dell'impatto dei cambiamenti climatici per il resto del secolo, il che costituirà un elemento fondamentale della loro sostenibilità economica. Tutte le infrastrutture energetiche dell'UE devono essere a prova di clima.

In **terzo luogo**, dal 2010 in poi, si dovrà procedere alla realizzazione degli interventi definiti, sia a livello comunitario, sia in ambito nazionale. L'attuale dotazione annua del programma TEN-E, pari a 22 milioni di euro, lascia un margine limitato per sostenere la realizzazione di grandi progetti d'interesse comunitario. Lo strumento TEN-E è stato originariamente concepito e posto in essere per un'Unione europea notevolmente più piccola, confrontata a sfide energetiche di proporzioni completamente diverse da quelle odierne. Pertanto, unitamente al presente riesame strategico, la Commissione presenta un Libro verde inteso ad avviare un dibattito sulla possibilità di sostituire l'attuale TEN-E con un nuovo strumento, lo **Strumento per l'infrastruttura e la sicurezza energetica dell'UE**, avente come possibili obiettivi (i) il completamento del mercato interno dell'energia, (ii) lo sviluppo della rete di trasmissione per il conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di energia rinnovabile e (iii) la sicurezza degli approvvigionamenti energetici dell'UE, garantita dal sostegno a importanti progetti infrastrutturali sia all'interno che all'esterno dell'UE. Il Libro verde suscita inoltre una riflessione su come utilizzare e orientare efficacemente la politica esterna e gli

¹² Comunicazione della Commissione "Dalla crisi finanziaria alla ripresa – Un quadro d'azione europeo", COM(2008) 706 del 29.10.2008.

strumenti finanziari dell'UE verso il raggiungimento di tali obiettivi, senza pregiudicare la revisione di medio periodo degli strumenti di assistenza esterna, prevista per la primavera 2009.

Alla luce dei risultati della consultazione che farà seguito alla pubblicazione del Libro verde, la Commissione presenterà eventualmente una proposta concernente il suddetto nuovo strumento comunitario per l'infrastruttura e la sicurezza energetica. Sarà valutato, tra l'altro, il futuro fabbisogno finanziario dell'UE in questo settore, anche in vista del prossimo quadro finanziario a decorrere dal 2014.

2.2. Maggiore attenzione all'energia nelle relazioni internazionali dell'UE

A livello mondiale, i paesi diventano sempre più interdipendenti in campo energetico. L'interdipendenza energetica influisce sullo sviluppo, sul commercio e sulla competitività, sulle relazioni internazionali e sulla cooperazione mondiale in materia di clima. Occorre assegnare all'energia la priorità politica che merita nelle relazioni internazionali dell'UE, compresi la politica e gli accordi commerciali, i partenariati bilaterali, gli accordi di cooperazione e di associazione e il dialogo a livello politico. In un contesto di crescente interdipendenza energetica, la grande varietà di interessi nazionali in campo energetico rende necessario un quadro giuridico internazionale più strutturato, basato su un equilibrio tra impegni e benefici, sia all'interno del settore energetico, sia trasversalmente in tutti i settori economici.

Mentre l'Unione europea punta alla sicurezza dell'approvvigionamento garantita da un'offerta più prevedibile e diversificata, anche sui mercati a monte, i governi e i fornitori dei paesi terzi chiedono sicurezza sul versante della domanda, in particolare per quanto riguarda i grandi investimenti a monte per nuove forniture di gas tramite gasdotti. Hanno bisogno di norme chiare e stabili per il funzionamento del mercato interno e di accordi che regolino le modalità di accesso al mercato europeo e le possibilità di investimento su questo mercato. In molti casi occorre suscitare un clima di fiducia e allacciare rapporti più stretti e giuridicamente vincolanti tra l'UE e i paesi produttori e di transito, da cui potrebbero scaturire vantaggi reciproci nella prospettiva di lungo periodo necessaria per finanziare i futuri progetti con maggiore intensità di capitale. L'UE deve pertanto avvalersi di tutti gli strumenti a sua disposizione, sia interni che esterni, per rafforzare il proprio peso collettivo nei confronti dei paesi fornitori di energia e proporre nuove forme di partenariato ad ampio raggio. A livello multilaterale, l'UE dovrebbe continuare ad adoperarsi per una maggiore liberalizzazione degli scambi e degli investimenti nel settore energetico.

In certi casi esiste già un'integrazione del mercato e delle normative. La **Norvegia** è già integrata nel mercato interno dell'energia in quanto membro dello Spazio economico europeo. Questo paese reca un contributo fondamentale alla sicurezza dell'approvvigionamento di gas (24% delle importazioni dell'UE) e di petrolio (16%)¹³, contributo che va ulteriormente potenziato nell'ambito del dialogo UE-Norvegia in materia di energia, con progetti comuni quali l'energia eolica offshore nel Mare del Nord e lo sfruttamento delle ingenti riserve accertate della Norvegia. Un'efficace collaborazione con la Norvegia è essenziale per la sicurezza energetica dell'UE; assicurare in forma duratura il massimo rendimento a lungo termine della piattaforma continentale norvegese riveste altrettanto interesse per la Norvegia e per l'UE.

¹³ Eurostat, 2006.

La **Comunità dell'energia**¹⁴ sta costruendo un mercato integrato nell'Europa sudorientale, ancorato all'UE. Sarà soggetto alla legislazione sul mercato interno e sulla sicurezza dell'approvvigionamento per il gas e l'elettricità, mentre sono in corso discussioni per estenderlo al petrolio. Se andranno in porto i negoziati che iniziano ufficialmente in novembre, l'adesione dell'Ucraina, della Repubblica moldova e della Turchia alla Comunità dell'energia catalizzerà le riforme dei rispettivi settori energetici e darà luogo ad un mercato energetico allargato, disciplinato da norme comuni e vantaggioso per tutti. Ciò potrebbe aiutare l'Ucraina, importante paese di transito, ad ammodernare la propria infrastruttura. Si dovrebbe altresì esaminare la possibilità di ammettere, al momento opportuno, altri paesi in veste di osservatori. Infine, il processo di allargamento può svolgere un ruolo importante ai fini di un'ampia applicazione dell'*acquis* comunitario nel settore energetico, contribuendo così alla realizzazione degli obiettivi di sicurezza energetica dell'UE e alla sicurezza degli stessi paesi candidati.

Si dovrebbe elaborare una strategia per la **Bielorussia**, in considerazione della sua importanza come paese confinante e di transito.

Ad oggi, l'UE ha concluso memorandum d'intesa sull'energia con numerosi paesi terzi. L'Europa dovrebbe approntare una nuova generazione di accordi di ampia portata, contenenti disposizioni sull'**interdipendenza energetica**, con i **paesi produttori** extraeuropei. Queste disposizioni sull'interdipendenza energetica devono tendere a conseguire un equilibrio tra sicurezza della domanda e sicurezza dell'offerta. L'accento va posto sull'incentivazione di investimenti a monte, atti a favorire la creazione delle necessarie infrastrutture, sulla definizione di precise condizioni per l'accesso al mercato (sia nel settore energetico che negli altri settori economici), sul dialogo in merito agli sviluppi politici e di mercato, nonché sulle modalità di risoluzione delle controversie. Occorre concludere accordi di transito per garantire flussi normali anche in periodi di tensione politica, ricorrendo possibilmente a soluzioni innovative come la gestione congiunta o persino la proprietà delle condotte affidata a società dei paesi fornitori, di transito e consumatori. Le disposizioni in questione dovrebbero basarsi, se del caso, sull'*acquis* energetico dell'UE e sui principi del trattato sulla Carta dell'energia¹⁵. Dovrebbero contribuire a formare un quadro politico a lungo termine, tale da ridurre i rischi di natura politica e da incoraggiare le società private ad assumere impegni di fornitura e di transito. Le banche europee come la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo potrebbero fornire finanziamenti opportunamente strutturati per la realizzazione di grandi progetti infrastrutturali nei paesi terzi. Particolare attenzione verrà prestata alle infrastrutture esterne di importanza strategica che sono esposte a forti rischi di natura non commerciale.

Per quanto riguarda la **Russia**, in un contesto più ampio l'intenzione attuale è quella di negoziare un nuovo accordo di ampia portata che sostituisca l'accordo di partenariato e di cooperazione del 1997. Per il mantenimento di buone relazioni in campo energetico tra **l'UE e la Russia** è importante che l'accordo del 1997 venga approfondito e poggi su fondamenta più larghe. La Russia resterà il principale partner dell'UE nel settore dell'energia anche in un lontano futuro, sicché è del massimo interesse fare tutto il possibile affinché i rapporti siano basati sulla fiducia reciproca; conferire forza di legge ai principi basilari su cui si fonda questo partenariato non può che essere vantaggioso per ciascuna delle parti. In questo modo, i negoziati possono favorire la riforma e la liberalizzazione del mercato russo dell'energia, in

¹⁴ www.energy-community.org

¹⁵ www.encharter.org

linea con gli obiettivi interni della Russia, rendere stabile e prevedibile la domanda di gas russo e precisare le condizioni perché le società russe possano investire a valle nell'UE. Infine, un accordo con la Russia potrebbe aiutare a stabilire regole chiare e vincolanti per il transito attraverso il continente paneuropeo, tuttora mancanti. Ognuno di questi progressi contribuirebbe a diversificare e a rendere più affidabili i rifornimenti dell'Europa da un lato, e le forniture russe dall'altro.

È quindi importante mettere a punto disposizioni giuridicamente vincolanti sull'interdipendenza energetica nel quadro del nuovo accordo che succederà all'accordo di partenariato e di cooperazione. Ciò implica che al mandato per il nuovo accordo si aggiunga un mandato per negoziare un eventuale accordo di libero scambio. In passato la Russia e l'UE hanno condizionato l'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo di libero scambio all'entrata della Russia nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, ma in questi ultimi tempi le trattative in tal senso sembrano segnare il passo. Va inoltre portato avanti il dialogo UE-Russia sull'energia, con lo sviluppo di ulteriori attività concrete di cooperazione e di progetti comuni. Quanto più le relazioni UE-Russia in campo energetico saranno fondate su basi giuridiche solide, equilibrate e definite di comune accordo, tanto più crescerà la fiducia reciproca e si verrà a creare un clima propizio agli investimenti in progetti di esplorazione e d'infrastruttura.

Un approccio simile dovrebbe essere seguito nei confronti dei paesi della **regione del Caspio**. Il Consiglio europeo ha attribuito un'elevata priorità all'ulteriore sviluppo delle relazioni con questi paesi. Considerate le loro risorse energetiche e l'importanza di portare a termine le infrastrutture prioritarie per la sicurezza energetica cui si è accennato nella sezione precedente, la Commissione intende adoperare tutti gli strumenti disponibili per promuovere una solida cooperazione e un effettivo partenariato in campo energetico, rafforzando tra l'altro il processo di Baku¹⁶. È prioritario, in questo contesto, un accresciuto impegno nei confronti di tutti i paesi interessati, in particolare mediante relazioni bilaterali.

Il **dialogo UE-OPEC sull'energia** costituisce una sede privilegiata per la valutazione congiunta dei fattori che influiscono sui prezzi, degli investimenti necessari, a monte e a valle, nei paesi produttori e consumatori, nonché dell'impatto degli sviluppi tecnologici. L'esistenza di questo dialogo è un riconoscimento del comune interesse dei paesi produttori e consumatori a promuovere un approvvigionamento regolare a prezzi abbordabili. Le relazioni in materia energetica con l'**Iraq** e con il **Consiglio di cooperazione del Golfo** dovrebbero essere intensificate nel campo degli idrocarburi e anche in ambiti nuovi come le tecnologie energetiche pulite. In parallelo verranno portate avanti le relazioni bilaterali con ciascuno dei paesi membri del Consiglio di cooperazione del Golfo.

Deve essere approfondita la cooperazione con partner quali **Australia, Canada, Giappone, Stati Uniti**, nonché con i **paesi consumatori** emergenti, al fine di formulare una posizione comune sulla sicurezza energetica mondiale, migliorare la trasparenza dei mercati internazionali dell'energia e affrontare la problematica dello sviluppo sostenibile. Sono in via di elaborazione quadri di cooperazione con paesi come la **Cina** e l'**India**, a livello sia bilaterale che multilaterale, e con regioni come l'**America latina** e i **Caraibi**. Nel contempo viene sviluppata la cooperazione con paesi fornitori alternativi come il **Brasile**, uno dei maggiori esportatori di biocarburanti.

¹⁶ ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international

Dovrebbero essere progressivamente rafforzate le relazioni in campo energetico con l'**Africa**, in particolare il Nordafrica, in considerazione non solo delle ingenti risorse di idrocarburi, ma anche dell'immenso potenziale ancora inesplorato di energie rinnovabili che racchiude il continente africano. Paesi come **Algeria, Egitto, Libia e Nigeria** sono da tempo importanti fornitori di petrolio e di gas, per cui sembra giustificato sviluppare le relazioni con questi paesi nel settore energetico. Il **gasdotto trans-sahariano** rappresenta per l'UE un'ulteriore opportunità di rilievo per diversificare le rotte e le sorgenti di energia. L'UE è disposta a collaborare alla sua realizzazione attraverso vari strumenti, tra cui la cooperazione bilaterale, lo Strumento europeo di vicinato e partenariato, il Fondo europeo di sviluppo e la Banca europea per gli investimenti. Si potrà inoltre prendere appoggio sul partenariato Africa-UE nel settore dell'energia con l'Unione africana e sulle comunità economiche regionali africane per sviluppare e approfondire il dialogo in materia di energia e per intraprendere iniziative concrete. L'UE valuterà il ruolo sempre più importante che l'Africa è chiamata a svolgere ai fini della sicurezza energetica europea e provvederà a rendere disponibili strumenti politici e finanziari adeguati. L'integrazione regionale dei mercati dell'elettricità e la promozione delle energie rinnovabili rappresentano opportunità di grande interesse per lo sviluppo del continente africano e la Commissione intende intensificare il proprio sforzo per sostenere questi settori.

Alcuni dei partner dell'UE si apprestano a dare il via a programmi nucleari o ad espandere le proprie attività in questo settore, nel quale l'industria europea detiene una posizione di punta sul piano tecnologico. Molti paesi in via di sviluppo mancano tuttora dell'infrastruttura normativa necessaria per garantire che gli impianti nucleari siano progettati, costruiti e messi in funzione secondo rigorosi criteri di sicurezza. L'azione dell'UE volta a **promuovere i più alti standard di sicurezza nucleare** è stata recentemente posta in rilievo¹⁷. Grazie allo Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare, l'UE aiuterà i paesi terzi a migliorare la sicurezza delle loro centrali elettriche nucleari in esercizio e a sviluppare una "cultura della sicurezza nucleare". I paesi emergenti che intendono costruire centrali nucleari potranno contare sull'assistenza dell'UE per istituire autorità di regolamentazione competenti e indipendenti nel settore dell'energia nucleare, capaci di garantire che i nuovi impianti siano conformi alle norme internazionali in materia di sicurezza nucleare e il loro funzionamento risponda a criteri di massima sicurezza.

Come ha sottolineato il Consiglio europeo¹⁸, per la realizzazione degli obiettivi dell'UE è essenziale che l'Europa si esprima ad una sola voce e agisca di conseguenza. La recente analisi della politica energetica dell'UE effettuata dall'Agenzia internazionale per l'energia¹⁹ indica le relazioni esterne e la sicurezza energetica come azioni prioritarie per l'UE. Esprimersi ad una sola voce non significa che l'UE debba avere un unico rappresentante per le questioni esterne, ma che realizzi, mediante un'efficace pianificazione e coordinamento, una comunanza tra Comunità e Stati membri a livello di messaggio e di azione. Per porre in atto questa linea di condotta, la Commissione definirà nel 2009 i **meccanismi concreti necessari per garantire trasparenza** tra Stati membri e UE. Si dovrebbe così arrivare a un migliore coordinamento di intenti e di orientamenti sulle questioni energetiche internazionali. Come corollario a questi meccanismi, la Commissione pensa di proporre una revisione del regolamento (CE) n. 736/96, che prescrive agli Stati membri di notificare alla Commissione i progetti d'investimento di interesse comunitario nei settori del petrolio, del gas naturale e

¹⁷ "La sicurezza nucleare: una sfida internazionale", COM(2008) 312.

¹⁸ Cfr. conclusioni della presidenza del Consiglio europeo, marzo 2007.

¹⁹ "Esame delle politiche energetiche dell'AIE — L'Unione europea", OCSE/AIE, settembre 2008.

dell'elettricità, in modo da renderlo più pertinente alle attuali sfide in campo energetico. La Commissione studierà anche la possibilità di estendere i sistemi di allarme tempestivo ai paesi limitrofi con cui l'UE intrattiene relazioni significative nel settore energetico.

2.3. Migliore gestione delle scorte di gas e petrolio e meccanismi anticrisi

Per realizzare gli obiettivi di sicurezza energetica, l'UE deve anche dotarsi di meccanismi anticrisi interni e di norme di sicurezza quanto più possibile efficaci. Pertanto, il terzo elemento del piano d'azione per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico aggiorna e migliora la normativa comunitaria in questo campo.

Un regime obbligatorio di **scorte petrolifere** d'emergenza esiste dal 1968²⁰. Gli Stati membri hanno adottato diversi meccanismi per attuare la direttiva sulle scorte petrolifere: in alcuni le scorte sono detenute dalle autorità pubbliche, sul modello statunitense e giapponese, mentre in altri sono detenute dall'industria. Il sistema si è dimostrato efficace per far fronte a penurie di portata limitata, per lo più in risposta ad azioni congiunte coordinate dall'Agenzia internazionale per l'energia. Nondimeno, alla luce dell'esperienza, l'attuale sistema può essere migliorato.

La Commissione propone pertanto, unitamente al presente riesame strategico, una **revisione della normativa UE sulle scorte petrolifere strategiche di emergenza**, al fine di renderla più coerente con il regime dell'Agenzia internazionale per l'energia, rendere più affidabili e trasparenti le scorte disponibili, semplificare l'applicazione e la verifica e chiarire le procedure d'emergenza.

Attualmente l'UE pubblica i dati sul livello delle scorte petrolifere strategiche per ciascuno Stato membro. A differenza degli Stati Uniti, l'UE non pubblica dati sul livello delle scorte commerciali complementari detenute sul suo territorio. Ai fini di una migliore trasparenza del mercato petrolifero e per limitare gli effetti di speculazioni infondate, la Commissione propone che l'UE provveda a **pubblicare, in forma aggregata e con periodicità settimanale, i livelli delle scorte commerciali di petrolio** detenute dalle compagnie petrolifere dell'UE.

La Commissione ha inoltre riesaminato l'applicazione e l'efficacia della **direttiva sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale**²¹, giungendo alla conclusione che il vigente quadro normativo può essere migliorato. Occorrono, in particolare, una maggiore armonizzazione delle norme in materia di sicurezza dell'approvvigionamento e misure di emergenza prestabilite a livello regionale e a livello dell'UE. Al momento l'UE non dispone tuttavia di elementi sufficienti per imporre scorte strategiche obbligatorie di gas. Le scorte strategiche di gas costano almeno cinque volte più di quelle petrolifere. Una soluzione più efficace sarebbe quella di promuovere la creazione e la gestione oculata di depositi commerciali, diversificare i canali di approvvigionamento per consentire un ricorso flessibile a rifornimenti di GNL o a fornitori di paesi vicini sul mercato interno dell'UE, e ridurre rapidamente la domanda mediante contratti interrompibili e il passaggio ad altri combustibili, specialmente per la produzione di elettricità.

²⁰ http://ec.europa.eu/energy/oil/stocks/index_en.htm

²¹ Comunicazione sulla relazione valutativa in merito alla direttiva 2004/67 concernente la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale, COM(2008) 735.

Come nel settore petrolifero, la reazione alle crisi deve essere meglio coordinata a livello dell'UE, sia tra Stati membri, sia nei confronti dei paesi fornitori e di transito. Si dovrebbe stabilire una soglia più adatta per l'intervento dell'UE e andrebbero chiarite le disposizioni in materia di compensazione. Il gruppo di coordinamento deve continuare a formulare ipotesi per poter reagire a eventuali future crisi dell'approvvigionamento di gas. Alla luce di questi lavori e dei lavori dell'Agenzia internazionale per l'energia e del Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità, la Commissione consulterà le parti interessate con l'obiettivo di proporre una **direttiva riveduta sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas** nel 2010.

2.4. Nuovo slancio all'efficienza energetica

L'UE si è impegnata ad aumentare del 20% l'efficienza energetica entro il 2020. A realizzare questo obiettivo contribuiranno sia la riduzione delle emissioni di gas serra, sia gli impegni in materia di energie rinnovabili; d'altro canto, un'azione ambiziosa per migliorare l'efficienza energetica contribuirà a sua volta alla realizzazione dell'obiettivo climatico dell'UE entro il 2020, in particolare nell'ambito della decisione sulla condivisione dello sforzo. Le misure in favore dell'efficienza energetica hanno dunque un ruolo centrale da svolgere affinché gli obiettivi climatici ed energetici possano essere realizzati al minor costo possibile, puntando in particolare all'edilizia e al trasporto.

È altrettanto evidente che l'obiettivo del 20% in più di efficienza energetica contribuirà in misura sostanziale al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di competitività e sviluppo sostenibile. Inoltre, una riduzione del consumo di energia grazie ad una maggiore efficienza energetica consentirà una diminuzione duratura della dipendenza dai combustibili fossili e dalle importazioni. Le misure volte a migliorare l'efficienza energetica e le tecnologie pulite possono anche offrire nuove opportunità per l'economia, in particolare per le PMI, nell'attuale situazione economica difficile. L'efficienza energetica deve essere posta al centro del Piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico.

Sono già stati compiuti notevoli progressi verso l'obiettivo del 20% in più di efficienza energetica. Queste misure dovrebbero consentire un aumento dell'ordine del 13-15%. Pertanto, unitamente al presente riesame strategico, la Commissione presenta un nuovo **pacchetto "efficienza energetica" 2008**, recante le iniziative di seguito elencate, tese a compiere ulteriori progressi verso l'obiettivo del 20%.

- Revisione della direttiva sul **rendimento energetico nell'edilizia**, allo scopo di estenderne la portata, semplificarne l'applicazione e fare della certificazione energetica degli edifici un vero e proprio strumento di mercato. La direttiva riveduta consentirà alla famiglia media di risparmiare centinaia di euro all'anno, anche deducendo il costo del materiale edile e degli impianti di riscaldamento e raffreddamento efficienti.
- Revisione della direttiva sull'**etichettatura energetica**, finora applicabile solo agli elettrodomestici, al fine di estenderla a una più ampia gamma di prodotti commerciali e industriali che consumano energia e definire un quadro armonizzato per gli appalti pubblici e gli incentivi offerti dagli Stati membri. La Commissione sta preparando anche classificazioni nuove o aggiornate per una serie di categorie di prodotti. Un atto giuridico distinto introdurrà una nuova etichetta energetica per i pneumatici delle automobili.

- Applicazione intensificata della direttiva sulla **progettazione ecocompatibile**. Nei prossimi mesi la Commissione adotterà requisiti minimi per le lampadine (in vista della progressiva scomparsa delle lampadine ad incandescenza, dispendiose di energia), gli apparecchi elettrici in modalità "veglia" e "spento", l'illuminazione stradale e degli uffici, gli alimentatori esterni e i decoder semplici. La prima serie di misure sarà seguita entro breve tempo da misure concernenti lavatrici, lavastoviglie, frigoriferi, caldaie e scaldacqua, motori e televisori. L'effetto combinato della progettazione ecocompatibile e dell'etichettatura energetica consentirà, alla fine, un risparmio di 96 milioni di tep entro il 2020²².
- Un'altra priorità è la promozione della **cogenerazione**. A questo scopo la Commissione si accinge ad adottare, contemporaneamente al presente riesame strategico, una comunicazione e modalità tecniche di applicazione della direttiva sulla cogenerazione.
- La Commissione intende elaborare meccanismi di analisi comparativa e di collegamento in rete per diffondere le buone pratiche. Un ottimo strumento per questo scopo sarà il "Patto dei sindaci"²³. Verranno stanziati fondi comunitari (tra l'altro nell'ambito del programma "Energia intelligente — Europa") per promuovere la riproduzione nell'insieme dell'UE, eventualmente in associazione con altri strumenti finanziari. Lo stesso obiettivo sarà perseguito da una nuova iniziativa per il finanziamento dell'energia sostenibile, che verrà avviata congiuntamente con la Banca europea per gli investimenti ed eventualmente con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. È importante progettare e realizzare idonei strumenti di finanziamento per gli investimenti su piccola scala che sono spesso richiesti nel campo dell'efficienza energetica (ad esempio costi iniziali a carico dei proprietari o degli inquilini nel settore dell'edilizia).
- Oltre 9 miliardi di euro sono stati stanziati, nell'ambito della **politica di coesione**, per la promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nel periodo 2007-13. I fondi della politica di coesione finanziano un'ampia gamma di attività, tra cui miglioramenti dell'efficienza energetica nei settori dell'industria, del commercio, dei trasporti e dell'edilizia, la cogenerazione e la produzione locale di energia, le innovazioni per l'energia sostenibile, nonché la formazione al monitoraggio e alla valutazione del rendimento energetico. Nei nuovi Stati membri, la politica di coesione sostiene inoltre, a determinate condizioni, gli investimenti finalizzati all'efficienza energetica nell'edilizia residenziale. Poiché alcuni di questi interventi possono essere finanziati da altre linee di bilancio della politica di coesione, come ricerca e sviluppo, rinnovamento urbano e rurale o assistenza tecnica, in realtà lo stanziamento globale a sostegno della politica energetica europea sarà molto maggiore. Gli strumenti finanziari, tra cui finanziamenti creditizi e fondi azionari concessi dal gruppo BEI (per esempio tramite prestiti per i programmi strutturali) e dalla BERS, potrebbero aggiungere un importo supplementare a sostegno dei programmi operativi.
- Ad integrazione del pacchetto "energia e cambiamenti climatici" verrà presentato un **pacchetto "tassa ambientale"**, che comprenderà una proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, per renderla pienamente compatibile con gli obiettivi in materia di energia e cambiamenti climatici, e uno studio sulle possibilità di

²² Stima desunta da studi preparatori nell'ambito della direttiva 2005/32/CE

http://ec.europa.eu/energy/demand/legislation/eco_design_en.htm

²³ http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/mayors/index_en.htm

utilizzare l'IVA ed altri strumenti fiscali per promuovere l'efficienza energetica. La Commissione continuerà ad adoperarsi in favore della liberalizzazione dei beni e servizi efficienti sotto il profilo energetico anche in sede di **negoziati commerciali**.

È almeno altrettanto importante migliorare l'efficienza energetica negli altri paesi industrializzati e nelle economie emergenti, quanto lo è in Europa. L'avanzamento dei negoziati per un accordo mondiale sui cambiamenti climatici darebbe nuovo slancio alla cooperazione in materia di efficienza energetica. L'efficienza energetica dovrebbe rimanere uno dei primi obiettivi della Comunità dell'energia per i prossimi anni. Sulla scorta del **partenariato internazionale per la cooperazione in materia di efficienza energetica**, concluso nel luglio 2008 con Cina, India e Corea nel contesto del G8, la Commissione promuoverà norme comuni di prodotto e sforzi ambiziosi in tutto il mondo e nel 2009 parteciperà al varo di questo strumento come accordo attuativo dell'AIE. Particolarmente significative appaiono, in questo contesto, le attività di divulgazione condotte dall'AIE presso i paesi emergenti.

L'efficienza energetica deve essere una priorità costante della politica energetica comunitaria. Nel 2009 la Commissione valuterà il **Piano d'azione per l'efficienza energetica** e appronterà un piano d'azione più mirato, come richiesto dal Consiglio europeo nel giugno 2008.

2.5. Uso ottimale delle risorse energetiche endogene dell'UE

L'energia prodotta nell'UE rappresenta il 46% di quella complessivamente consumata²⁴. Prima dell'iniziativa 20-20-20, si prevedeva che questa percentuale sarebbe scesa al 36% entro il 2020²⁵. Con l'attuazione della nuova politica energetica, essa resterà intorno al 44%²⁶.

Tutte le misure economicamente efficaci che possono essere prese per promuovere l'espansione e l'uso delle risorse endogene dovrebbero essere incluse tra le priorità del Piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico.

Lo sviluppo delle **energie rinnovabili** (eolica, solare, idrica, biomassa e risorse marine) deve essere considerato come la principale fonte interna potenziale di energia dell'UE. Oggigiorno queste fonti di energia rappresentano circa il 9% del consumo energetico dell'UE, contro l'obiettivo del 20% convenuto per il 2020. In seguito all'entrata in vigore della nuova direttiva sulle energie rinnovabili, la Commissione si attiverà per controllarne e agevolarne la corretta e tempestiva attuazione, nonché per risolvere le rimanenti questioni d'ordine pratico che rischiano di ostacolare la rapida ed efficace penetrazione delle energie rinnovabili sul mercato, come ad esempio i vincoli della rete di trasmissione. Alla luce dell'esperienza maturata con la nuova direttiva sulle energie rinnovabili, la Commissione presenterà una **comunicazione dal titolo "Superare le barriere all'energia rinnovabile nell'UE", nella quale indicherà quali sono le barriere e come abolirle**.

Nell'intento di istituire idonei meccanismi finanziari a sostegno di uno sviluppo massiccio delle energie rinnovabili nell'UE, la Commissione collabora con la BEI, la BERS e altre istituzioni finanziarie per mettere a punto la summenzionata **Iniziativa per il finanziamento dell'energia sostenibile**, intesa a rastrellare fondi sui mercati dei capitali, da investire in

²⁴ Eurostat, 2006; nel consumo sono compresi i serbatoi.

²⁵ Proiezione di riferimento con prezzo del petrolio moderato, cfr. nota 4.

²⁶ Scenario "nuova politica energetica + prezzo elevato del petrolio", cfr. nota 4.

progetti di efficienza energetica, energie rinnovabili, uso pulito dei combustibili fossili e produzione combinata di elettricità e calore da fonti rinnovabili nelle città d'Europa.

La tecnologia ha un ruolo imprescindibile da svolgere nella valorizzazione delle risorse naturali dell'UE. Gli ambiziosi obiettivi di riduzione dei gas serra non possono che accrescere il fabbisogno di energie rinnovabili, rendendo indispensabili rapidi progressi per sviluppare una produzione efficiente, competitiva e sostenibile di tali energie. Oltre ad essere una priorità dal punto di vista della sicurezza e della sostenibilità energetica, ciò rappresenta un'enorme opportunità economica per l'UE. Questo obiettivo viene attualmente perseguito nel contesto del Piano strategico europeo per le tecnologie energetiche approvato dal Consiglio europeo nel 2008²⁷. La sua attuazione ha già registrato progressi, tra l'altro riguardo a sei iniziative industriali europee: energia eolica, energia solare, bioenergia (biocarburanti di seconda generazione), cattura, trasporto e stoccaggio del carbonio (CCS), reti di trasmissione dell'elettricità e fissione nucleare sostenibile. Queste iniziative vengono portate avanti in stretta collaborazione con le piattaforme tecnologiche e l'industria europea. La prossima iniziativa sarà una comunicazione sul finanziamento delle tecnologie a bassa emissione di carbonio, che la Commissione presenterà nel 2009 di concerto con la Banca europea per gli investimenti. In questo documento la Commissione valuterà le risorse necessarie e le possibili fonti di finanziamento e proporrà opzioni per sostenere progetti dimostrativi su larga scala a livello dell'UE, tra cui dodici impianti di dimostrazione CCS. Terrà conto anche dell'esito delle discussioni in corso sulla revisione della direttiva sul sistema di scambio delle emissioni, con particolare riguardo alla proposta di utilizzare i proventi delle aste e le quote di emissioni assegnate per accelerare la realizzazione delle attività dimostrative, oltremodo necessarie.

Il **carbone** costituisce tuttora una componente essenziale dell'approvvigionamento energetico interno dell'Europa e un'importante alternativa al petrolio e al gas. Può essere ottenuto in grandi quantità da numerosi fornitori in varie parti del mondo ed è relativamente facile da immagazzinare. La produzione di energia elettrica dal carbone è in crescita a livello mondiale e in Europa si prevede che una parte sostanziale dell'elettricità continuerà ad essere prodotta da carbone e lignite. Il principale inconveniente è rappresentato dalle emissioni di CO₂ più elevate. Sul lungo periodo, l'utilizzo del carbone sarà compatibile con gli obiettivi climatici solo se prevarranno impianti ad alto rendimento e se si diffonderà ampiamente il sistema di cattura e stoccaggio del carbonio (CCS). Lo sviluppo del CCS, in Europa e altrove, dipende dalla regolamentazione, dalle quotazioni del carbonio e dalla disponibilità di nuove tecnologie. Prima di introdurre norme obbligatorie sulle emissioni di CO₂ si dovrebbero valutare i risultati delle dimostrazioni industriali, soprattutto se gli incentivi offerti dal sistema di scambio delle emissioni, cui si è accennato in precedenza, si rivelano inadeguati. Il progetto europeo di mettere in funzione fino a dodici impianti di dimostrazione su scala commerciale entro il 2015 e l'impegno del G8 ad attivare venti impianti di dimostrazione in tutto il mondo entro il 2020 richiederanno incentivi maggiori di quelli attualmente disponibili.

Benché le risorse di gas e petrolio dell'Europa siano in calo, i prezzi elevati del petrolio e il premio di sicurezza di cui beneficiano le risorse endogene rendono più interessante estrarre le riserve interne di **petrolio e gas**, comprese le riserve non convenzionali, sempreché ciò avvenga in modo sostenibile. Inoltre, alla sicurezza energetica di alcuni Stati membri possono contribuire anche altri combustibili presenti in certe zone dell'UE, come gli scisti bituminosi e la torba.

²⁷ COM(2007) 723; ec.europa.eu/energy/res/setplan/communication_2007_en.htm

Le risorse non convenzionali, infatti, quadruplicano le riserve complessive di gas dello SEE, che salgono così a più di 60 000 milioni di tep, anche se il loro sfruttamento implica, in certi casi, notevoli sfide tecnologiche e ambientali. La Commissione intende avviare discussioni nell'ambito del Forum di Berlino sui combustibili fossili²⁸ in merito a eventuali misure complementari da prendere a livello nazionale e comunitario, possibilmente in partenariato con la Norvegia, per promuovere ulteriormente l'accesso economico ed ecocompatibile alle risorse endogene di combustibili fossili dell'UE.

La capacità di raffinazione del petrolio rappresenta un altro fattore importante per la sicurezza energetica dell'UE. Occorre migliorare il livello di trasparenza dell'equilibrio tra la domanda e l'offerta di capacità di raffinazione per sopperire al fabbisogno dell'UE, tenendo conto dei fattori trainanti della domanda (come le iniziative per il trasporto verde) e, in particolare, delle preoccupazioni circa la futura disponibilità di gasolio. L'osservatorio del mercato energetico della Commissione redigerà nel 2010 una **comunicazione sulla capacità di raffinazione e sulla domanda di petrolio nell'UE**.

Infine, l'**energia nucleare** contribuisce alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE, essendo la più importante sorgente di elettricità a basso carico, non aumenta le emissioni di gas serra e quindi contrasta i cambiamenti climatici. Le forniture di uranio sono diversificate tra regioni stabili (quasi la metà del fabbisogno dell'UE proviene da Australia e Canada) e il costo dell'uranio si ripercuote moderatamente sul prezzo dell'elettricità. Un terzo dell'energia elettrica prodotta nell'UE è di origine nucleare.

Come indicato nella comunicazione "Aggiornamento del Programma indicativo nucleare" che correda il presente riesame, nei prossimi dieci o vent'anni la maggioranza delle centrali elettriche nucleari dell'UE giungerà alla fine del ciclo di vita originariamente previsto. Se non verranno decisi nuovi investimenti, entro il 2020 la quota del nucleare nella produzione di energia elettrica diminuirà sensibilmente. Decidere di prolungare la vita utile delle centrali esistenti, di effettuare nuovi investimenti o di sostituire le centrali obsolete diventa una necessità tanto più pressante alla luce dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂.

Spetta a ciascuno Stato membro scegliere se investire o meno nel nucleare, ma il quadro di sicurezza nucleare applicato ovunque nell'UE presenta un interesse comune. Va ribadito chiaramente che l'UE si attiene alle più rigorose norme di sicurezza, non proliferazione e tutela ambientale nella produzione di energia nucleare. L'UE deve pertanto elaborare un quadro legislativo comune in materia di sicurezza degli impianti nucleari e di gestione delle scorie radioattive.

In seguito all'istituzione del Gruppo ad alto livello sulla sicurezza nucleare e la gestione dei residui, composto dalle autorità nazionali di regolamentazione, e in esito alle discussioni in sede di Forum europeo sull'energia nucleare, nel 2008 la Commissione presenterà una **proposta riveduta di direttiva recante un quadro comunitario per la sicurezza nucleare**.

²⁸ http://ec.europa.eu/energy/oil/berlin/index_en.htm

3. GUARDANDO AL 2050

Con il costante aumento della domanda di petrolio e il declino della capacità produttiva di molti giacimenti petroliferi, l'equilibrio tra domanda e offerta diventerà sempre più precario. La necessità di contrastare i cambiamenti climatici richiederà una conversione massiccia verso tecnologie energetiche ad alta efficienza e a bassa emissione di carbonio.

L'agenda dell'UE per il 2020 ha definito i primi passi indispensabili in questo lungo cammino. Profonde trasformazioni strutturali come la produzione di elettricità senza emissioni di carbonio, o una radicale inversione di marcia in campo tecnologico che permetta di sganciare il trasporto dal petrolio, richiederanno tempi molto più lunghi, ma dipendono dalle scelte che vengono fatte oggi da politici, investitori, scienziati e università. La Commissione intende pertanto proporre un rinnovamento della politica energetica per l'Europa nel 2010, con l'intento di tracciare un'agenda politica fino al 2030 e una prospettiva che vada fino all'orizzonte 2050. Questo lavoro sarà il frutto di ampie consultazioni volte a esaminare possibili obiettivi a lungo termine, come quelli sotto elencati.

- *Decarbonizzare l'elettricità prodotta nell'UE entro il 2050.* Si tratta di una sfida macroscopica, ma peraltro necessaria se si vuole che l'Europa partecipi pienamente allo sforzo di riduzione delle emissioni di gas serra nel mondo per prevenire i cambiamenti climatici entro il 2050. Richiederà un'ulteriore conversione verso le fonti di energia rinnovabili, la cattura e lo stoccaggio del carbonio e, per i paesi che lo scelgono, il nucleare. L'applicazione del sistema di scambio delle emissioni faciliterà il passaggio all'elettricità a bassa emissione di carbonio al momento della sostituzione della capacità di produzione esistente, di cui la metà diventerà obsoleta entro il 2030. Se vengono prese tempestivamente decisioni d'investimento strategiche, quasi i due terzi dell'elettricità prodotta in Europa potrebbero essere decarbonizzati all'inizio del decennio 2020, rispetto all'attuale 44%.
- *Porre fine alla dipendenza dal petrolio nel settore dei trasporti.* La diffusione dell'automobile elettrica, all'idrogeno o alimentata da carburanti alternativi non avverrà dall'oggi all'indomani e richiederà modificazioni gigantesche dell'infrastruttura di trasporto. Sulla scorta della comunicazione del 2008 "Rendere i trasporti più ecologici", la Commissione studierà gli interventi necessari per porre l'Europa all'avanguardia di questi cambiamenti. Esaminerà, in particolare, i) l'opportunità di agevolazioni fiscali ed altri incentivi, nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato, per l'acquisto di veicoli più ecologici, elettrici, a biometano e a idrogeno e per il ritiro anticipato di quelli più vecchi e inquinanti; ii) l'eventuale imposizione di una percentuale minima di veicoli elettrici, a biometano o a idrogeno su tutti i nuovi veicoli acquistati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali; e iii) l'eventuale obbligo per le stazioni di servizio di dotarsi dell'attrezzatura necessaria per consentire un rapido sviluppo dei trasporti alternativi in tutta Europa. Rifletterà anche su come promuovere ulteriori miglioramenti dell'efficienza dei veicoli dopo il 2012.
- *Edilizia a basso consumo energetico e ad elettricità positiva.* Il 40% dell'energia finale è consumato negli edifici. Questi ultimi possono essere progettati e utilizzati in modo da non consumare più energia di quanta siano in grado di produrne e persino da diventare produttori netti di energia. La Commissione stabilirà criteri comuni per la definizione degli edifici a bassa emissione di carbonio o "senza carbonio" e a basso consumo energetico e, se necessario, proporrà misure per aumentarne il numero. Occorre altresì accelerare la

conversione degli edifici esistenti. Ogni investimento nell'edilizia può oggi contribuire a ridurre il nostro fabbisogno energetico e a realizzare gli obiettivi di contenimento delle emissioni per i prossimi decenni. La Commissione e gli Stati membri analizzeranno più in dettaglio le condizioni del mercato interno e i possibili incentivi per stimolare tali investimenti atti a risparmiare energia nel settore dell'edilizia abitativa.

- *Una rete elettrica interconnessa e "intelligente".* L'attuale rete di trasmissione è stata concepita per portare l'elettricità da grandi centrali elettriche alle reti nazionali di distribuzione al dettaglio. La rete di domani dovrà adattarsi alle conseguenze dei cambiamenti climatici e servire un mercato europeo integrato, con una molteplicità di piccoli fornitori di energia rinnovabile, siano essi parchi eolici o generatori privati, i quali, a fianco delle grandi centrali elettriche, contribuiranno in misura crescente all'approvvigionamento essenziale per l'economia dell'UE. La rete di trasmissione dell'UE dovrà subire enormi trasformazioni per adeguarsi ad una produzione decentrata di elettricità. L'idea di una super-rete offshore disposta ad anello intorno all'Europa per collegare l'energia solare del sud, quella del moto ondoso ad ovest e quella eolica o idroelettrica delle regioni settentrionali con i principali centri di consumo merita di essere ulteriormente esplorata. Contatori "intelligenti" e controlli a livello dell'utente possono accrescere notevolmente l'efficienza energetica e incoraggiare la fabbricazione di veicoli elettrici.
- *Promuovere un sistema energetico ad alta efficienza e a bassa emissione di carbonio a livello mondiale.* Gli effetti positivi di un'ambiziosa agenda energetica europea per il 2030-2050 possono essere propagati al resto del mondo se si riesce a convincere — e ad aiutare — gli altri paesi a seguire la stessa strada. L'avanzamento dei negoziati per un accordo mondiale sul clima costituirebbe una potente molla di cambiamento a livello planetario. Un programma ambizioso e tempestivo per la trasformazione del sistema energetico in Europa farebbe di questo continente il leader mondiale nel campo della tecnologia automobilistica, architettonica ed energetica.

Quello che precede non è un elenco esaustivo degli aspetti da esaminare, ma soltanto una serie di esempi basati su tecnologie già dimostrate valide su scala sperimentale. Si tratta di cambiamenti tecnologici fondamentali che non potranno verificarsi senza un piano coordinato di ricerca e sviluppo tecnologico, una regolamentazione appropriata e una politica di investimento e d'infrastruttura, possibilmente a livello continentale.

Per procedere in questo senso, la Commissione metterà a punto, nel quadro del Piano strategico per le tecnologie energetiche, una **tabella di marcia per una politica energetica all'orizzonte 2050**, contenente una serie di azioni da intraprendere, in concertazione con funzionari delle amministrazioni nazionali, esponenti del mondo accademico ed esperti dell'industria, per favorirne, ove giustificato, la realizzazione su vasta scala. Questa tabella di marcia indicherà, in particolare, gli interventi necessari e le opzioni disponibili per ottenere elettricità completamente decarbonizzata nell'UE entro il 2050.

4. CONCLUSIONI

Le proposte della Commissione in materia di emissioni di gas serra, energie rinnovabili e mercato interno dell'energia formano il quadro adatto per consentire all'Europa di realizzare gli obiettivi per il 2020 sanciti dal Consiglio europeo. Si tratta della prima fase importante di

un processo destinato a fare dell'UE un mercato energetico sostenibile e sicuro, fondato sulla tecnologia, esente da CO₂, generatore di ricchezza e di occupazione in ogni sua parte. Una rapida adozione e applicazione di queste proposte rappresenta la condizione di partenza per qualsiasi politica di sicurezza energetica in Europa.

- Tuttavia, le sole misure 20-20-20 non bastano a soddisfare le esigenze di sicurezza energetica dell'UE. In risposta all'invito del Consiglio europeo del 15-16 ottobre 2008 ad intensificare l'azione per la sicurezza energetica, la Commissione propone un **Piano d'azione per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico** in cinque punti e raccomanda al Consiglio e al Parlamento di riconoscere la necessità di intensificare gli sforzi dell'UE per sviluppare un'efficace politica esterna dell'energia, esprimersi ad una sola voce, individuare le infrastrutture di importanza strategica per la propria sicurezza energetica e provvedere alla loro costruzione, nonché per esplicitare un'azione coerente di rafforzamento dei partenariati con i principali fornitori di energia, i paesi di transito e i consumatori. A questo riguardo, il Consiglio e il Parlamento sono invitati ad approvare
- in primo luogo, le sei priorità che la Commissione considera essenziali per la sicurezza energetica dell'UE: il corridoio meridionale di trasporto del gas, un approvvigionamento adeguato e diversificato di GNL in Europa, un'efficace interconnessione della regione del Baltico, l'anello mediterraneo dell'energia, adeguate interconnessioni nord-sud nell'Europa centrale e sudorientale per il gas e l'elettricità, e la rete di trasmissione offshore nel Mare del Nord.

Inoltre, la Commissione invita il Consiglio e il Parlamento ad appoggiare:

- in secondo luogo, l'intenzione della Commissione di individuare e comunicare al Consiglio e al Parlamento, entro il 2009-2010, gli interventi specifici richiesti per la realizzazione concreta di tali progetti;
- in terzo luogo, l'intenzione della Commissione di proporre nel 2010, alla luce delle reazioni al Libro verde, un nuovo Strumento per l'infrastruttura e la sicurezza energetica dell'UE sulla scia del vigente programma TEN-E;
- la determinazione della Commissione ad adoperarsi per la realizzazione del corridoio meridionale di trasporto del gas e a sollecitare la collaborazione delle istituzioni finanziarie della Comunità per studiare la fattibilità di un meccanismo di acquisto in blocco (la "Caspian Development Corporation");
- l'intenzione della Commissione di delineare le misure necessarie affinché l'UE possa "esprimersi ad una sola voce" sulle questioni energetiche esterne e sugli interventi descritti al punto 2.1.;
- l'intenzione della Commissione di intensificare la collaborazione con l'Africa in campo energetico tramite il partenariato Africa-UE nel settore dell'energia e dare maggiore enfasi alla promozione dell'energia rinnovabile in Africa nell'ambito della politica di sviluppo dell'UE;
- il pacchetto "efficienza energetica" 2008, invitando il Consiglio e il Parlamento europeo ad accelerare i lavori per addivenire ad un rapido accordo sui vari elementi di questo pacchetto;

- la proposta di revisione della direttiva sulle scorte petrolifere e l'intenzione della Commissione di proporre ritocchi alla direttiva sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas nel 2010;
- l'intenzione della Commissione di promuovere lo sfruttamento ecocompatibile delle risorse interne di combustibili fossili dell'UE e di incoraggiare il Forum di Berlino sui combustibili fossili a formulare una serie di raccomandazioni di portata pratica su come perseguire tale obiettivo;
- l'intenzione della Commissione di presentare, alla luce dell'esperienza maturata con la nuova direttiva sulle energie rinnovabili, una comunicazione intitolata "Superare le barriere all'energia rinnovabile nell'UE";
- la proposta riveduta di direttiva recante un quadro comunitario per la sicurezza nucleare;
- l'iniziativa per il finanziamento dell'energia sostenibile, un progetto congiunto Commissione/BEI inteso a rastrellare fondi sui mercati dei capitali, da investire in progetti di efficienza energetica, energie rinnovabili e uso pulito dei combustibili fossili.

Infine, l'UE deve preparare sin da adesso il proprio futuro energetico a lungo termine. A questo scopo, la Commissione proporrà di rinnovare la politica energetica per l'Europa nel 2010, con l'intento di tracciare un'agenda politica fino al 2030 e una prospettiva che vada fino all'orizzonte 2050, corroborata da un nuovo piano d'azione.

Allegato 1 — Principali scenari per il 2020

La seguente tabella illustra il profilo energetico dell'UE nel 2005 e le proiezioni per il 2020 con quattro scenari: i) uno scenario di riferimento senza politica energetica per l'Europa e con prezzo del greggio pari a 61 USD al barile; ii) uno scenario senza politica energetica per l'Europa e con prezzo del greggio pari a 100 USD al barile; iii) uno scenario con la politica energetica per l'Europa e con prezzo del petrolio moderato; iv) uno scenario con la politica energetica per l'Europa e con prezzo del petrolio elevato.

UE-27 Mio tep	2005	Proiezione di riferimento ²⁹ , prezzo del greggio a 61 USD/brl	Proiezione di riferimento, prezzo del greggio a 100 USD/brl	Nuova politica energetica, prezzo del greggio a 61 USD/brl	Nuova politica energetica, prezzo del greggio a 100 USD/brl
Domanda di energia primaria	1811	1968	1903	1712	1672
Petrolio	666	702	648	608	567
Gas	445	505	443	399	345
Combustibili solidi	320	342	340	216	253
Energie rinnovabili	123	197	221	270	274
Nucleare ³⁰	257	221	249	218	233

Produzione di energia dell'UE	896	725	774	733	763
Petrolio	133	53	53	53	52
Gas	188	115	113	107	100
Combustibili solidi	196	142	146	108	129
Energie rinnovabili	122	193	213	247	250
Nucleare	257	221	249	218	233

²⁹ Lo scenario di riferimento è una proiezione delle tendenze attuali. Comprende solo le politiche attuate fino a tutto il 2006.

³⁰ Suppone gli smantellamenti di centrali nucleari decisi dagli Stati membri fino a tutto il 2006.

Importazioni nette	975	1301	1184	1033	962
Petrolio	590	707	651	610	569
Gas Mio tep (miliardi di m ³)	257 (298)	390 (452)	330 (383)	291 (337)	245 (284)
Combustibili solidi	127	200	194	108	124
Domanda di elettricità finale	238	303	302	257	260

Analisi più dettagliate sono contenute nell'accluso documento di lavoro dei servizi della Commissione "Attualità e futuro della situazione energetica europea: domanda — risorse — investimenti". Da notare che le ultime due colonne recano previsioni riguardo alla situazione energetica dell'UE dopo la completa realizzazione degli obiettivi 20-20-20, sulla base del modello Primes.