

*a cura di
Melina Decaro*

*prefazione di
Carlo Azeglio Ciampi*

DALLA STRATEGIA DI LISBONA A EUROPA 2020

Contributi di

**Francesco Alicino, Tommaso Amico di Meane, Antonella Crescenzi,
Cinzia Raimondi, Maria Chiara Rioldino.**



Fondazione Adriano Olivetti

Una volta deciso che la cosa può e deve essere fatta, bisogna solo trovare il modo.
Abraham Lincoln

E' un peccato il non fare niente con il pretesto che non possiamo fare tutto
Winston Churchill

*Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020
Fra governance e government dell'Unione europea*

Melina Decaro (a cura di)
Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011

La Collana Intangibili è un progetto della:

Fondazione Adriano Olivetti

Coordinamento editoriale

Francesca Limana

Redazione

Maria Alicata, Beniamino de' Liguori Carino, Viviana Renzetti, Matilde Trevisani

Fondazione Adriano Olivetti

Sede di Roma

Via Giuseppe Zanardelli, 34 - 00186 Roma

tel. 06 6877054 fax 06 6896193

Sede di Ivrea

Strada Bidasio, 2 - 10015 Ivrea (TO)

tel./fax 0125 627547

www.fondazioneadrianolivetti.it



Tutto il materiale edito in questa pubblicazione è disponibile sotto la licenza **Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5 Italia**. Significa che può essere riprodotto a patto di citare la fonte, di non usarlo per fini commerciali e di condividerlo con la stessa licenza.



Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020

Fra governance e government dell'Unione europea

a cura di Melina Decaro



Indice

<i>Prefazione</i> di Carlo Azeglio Ciampi	pag. 15
<i>Premessa</i>	pag. 19
<i>Introduzione</i> Cronaca di un decennio nell'Unione europea, fra <i>governance</i> e <i>government</i> di Melina Decaro	pag. 33
1. La Strategia di Lisbona (2000-2010)	pag. 35
1.1 La prima fase della Strategia (2000-2005): il metodo di coordinamento aperto	pag. 41
1.2 Il rilancio del 2005: la dimensione sociale e ambientale della Strategia e i nuovi strumenti di programmazione	pag. 45
1.3 Il secondo ciclo 2008-2010 e l'irrompere della crisi finanziaria: valutazioni conclusive ufficiali	pag. 53
2 Europa 2020 fra le misure anticrisi e il Trattato di Lisbona	
2.1 La risposta alla crisi: il Piano di ripresa e il varo di Europa 2020	pag. 62
2.2 Il Trattato di Lisbona in soccorso della (neo) Strategia	pag. 68
2.3 Europa 2020 fra <i>soft law</i> , <i>politiche sorvegliate e coordinate</i> e <i>azioni comuni</i> . Aspetti problematici	pag. 76
2.4 Le conseguenze della crisi greca	pag. 80
2.5 Dopo il 2010: la Strategia Europa 2020 e le nuove prospettive di <i>government</i>	pag. 88
2.5.1 Gli ulteriori passi del 2011	pag. 97
3. Il nuovo ruolo dei Parlamenti e il rafforzamento della legittimità democratica.	pag. 101
Parte I La Strategia di Lisbona: un decennio difficile	pag. 117
1. Il varo della Strategia nel 2000 di Antonella Crescenzi	pag. 119
1.1 Il contesto economico europeo degli anni '90	pag. 121
1.2 Le risposte del Consiglio europeo: l'Agenda di Lisbona	pag. 124
1.3 I "grandi orientamenti della politica economica", il metodo di coordinamento aperto e la valutazione	pag. 133

2.	Il rilancio nel 2005: la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione di Antonella Crescenzi e Maria Chiara Riondino	pag. 139
2.1	<i>La nuova strategia</i> di Antonella Crescenzi	pag. 141
2.1.1	Risultati deludenti a cinque anni dall'avvio della Strategia	pag. 141
2.1.2	Crescita, occupazione e sviluppo sostenibile	pag. 147
2.1.3	La programmazione triennale: i Piani Nazionali di Riforma	pag. 153
2.1.4	Primo ciclo (2005-2008): bilancio e prospettive nel Documento strategico della Commissione (dicembre 2007)	pag. 160
2.1.5	L'avvio del secondo ciclo (2008-2010) nelle Conclusioni del Consiglio europeo (marzo 2008)	pag. 168
2.2	<i>I processi di valutazione delle politiche</i> di Maria Chiara Riondino	pag. 173
2.2.1	La valutazione delle riforme strutturali e le raccomandazioni del Consiglio europeo	pag. 173
2.2.2	Gli strumenti a supporto della valutazione: il <i>Lisbon Methodology Working Group</i>	pag. 176
2.2.2.1	Rilevazione e monitoraggio delle riforme strutturali: la tabella di <i>reporting</i>	pag. 177
2.2.2.2	Valutazione del progresso nell'attuazione delle riforme e il <i>Lisbon Assessment Framework</i> (LAF)	pag. 179
2.2.2.3	Il <i>modelling</i> : l'analisi delle implicazioni macroeconomiche delle riforme microeconomiche e strutturali	pag. 184
2.2.3.4	Lavori in corso...	pag. 186
3.	La <i>governance</i> in Italia di Francesco Alicino e Tommaso Amico di Meane	pag. 189
3.1	Il ruolo del Comitato Interministeriale Affari Comunitari Europei e del Dipartimento delle Politiche Comunitarie	pag. 192
3.2	Il primo ciclo di programmazione (2005-2008)	pag. 202
3.2.1	Il Rapporto 2006 sull'attuazione del PNR 2005-2008	pag. 207
3.2.2	Il Rapporto 2007 sull'attuazione del PNR 2005-2008 e la Nota Aggiuntiva "Donne, Innovazione e Crescita"	pag. 212
3.3	Il secondo ciclo di programmazione (2008-2010): il Rapporto 2009 di attuazione del PNR	pag. 218
3.4	Il nuovo PNR 2010 elaborato nell'ambito della Strategia Europa 2020	pag. 228
3.5	Il Trattato di Lisbona e il "cantiere" delle riforme in corso in Italia	pag. 233
4.	Le politiche europee nel decennio di Antonella Crescenzi e Cinzia Raimondi	pag. 241
4.1	Il processo di integrazione delle politiche e le nuove priorità	pag. 243

4.2	<i>Le prospettive finanziarie 2007-2013</i> di Antonella Crescenzi	pag. 245
4.2.1	Il percorso storico: brevi cenni	pag. 245
4.2.2	L'Accordo Interistituzionale del 2006 e le successive evoluzioni del bilancio	pag. 251
4.3	<i>Le politiche di sviluppo e di coesione</i> di Cinzia Raimondi	pag. 263
4.3.1	La programmazione europea 2017-2013	pag. 263
4.3.2	La programmazione nazionale: dai dati storici ai cicli 2000-2006 e 2007-2013	pag. 270
4.3.3	La complementarità tra le politiche di coesione nella programmazione 2007-2013 e la Strategia di Lisbona	pag. 282
4.3.4	La metodologia e l'integrazione tra le diverse politiche nel ciclo di programmazione 2007-2013	pag. 286
4.3.5	La rimodulazione della programmazione del Fondo aree sottoutilizzate	pag. 289
4.3.6	Il monitoraggio finanziario e i nuovi strumenti di valutazione dei risultati: indicatori e obiettivi di servizio	pag. 291
4.4	<i>La politica per la ricerca e l'innovazione</i> di Antonella Crescenzi	pag. 300
4.4.1	Il 7° Programma Quadro 2007-2013	pag. 300
4.4.2	Alcuni aspetti recenti della ricerca e dell'innovazione in Italia	pag. 313
5.	La crisi mondiale e la Strategia di Antonella Crescenzi	pag. 325
5.1	La crisi e il coordinamento internazionale	pag. 327
5.1.1	Le origini della crisi finanziaria e la recessione mondiale	pag. 328
5.1.2	Una risposta comune e immediata	pag. 332
5.1.2.1	Il coordinamento internazionale	pag. 335
5.1.2.2	Il coordinamento a livello europeo	pag. 347
5.2	Gli effetti della crisi sulla Strategia di Lisbona	pag. 356
5.3	Le prime riflessioni sul futuro della Strategia dopo il 2010	pag. 365
	Parte II	
	Le nuove priorità dello sviluppo: l'avvio della Strategia europea 2020	pag. 369
1.	La Strategia 2020 e la nuova <i>governance</i> europea di Antonella Crescenzi	pag. 371
1.1	La valutazione della Strategia di Lisbona effettuata dalla Commissione europea	pag. 373

1.2	Il varo di Europa 2020	pag. 384
1.3	Il Semestre europeo e la nuova <i>governance</i> economica	pag. 388
1.4	Il rafforzamento del mercato interno	pag. 420
2.	Il bilancio dell'Unione europea di fronte alle nuove sfide di Antonella Crescenzi e Cinzia Raimondi	pag. 427
2.1	Verso una riforma del bilancio dell'Unione europea	pag. 429
2.1.1	Le analisi della Commissione	pag. 429
2.1.1.1	Entrate	pag. 430
2.1.1.2	Spese	pag. 432
2.1.1.3	La consultazione pubblica sul bilancio	pag. 436
2.2	Le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona	pag. 439
2.3	Bilancio europeo e politiche pubbliche. I nodi irrisolti e le Proposte di riforma	pag. 443
2.3.1	La politica di sviluppo e coesione	pag. 451
2.4	<i>The EU budget review</i> : le proposte della Commissione per il quadro finanziario 2013-2020	pag. 461

Indice dei riquadri

1	<i>Short list</i> - 14 indicatori strutturali e aree di riferimento	pag. 137
2	Obiettivi e indicatori della Strategia di Lisbona	pag. 150
3	Linee guida integrate 2005-2008 - giugno 2005	pag. 154
4	Attuazione della Strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: "un anno di realizzazioni", dicembre 2006	pag. 158
5	Proposta per il programma comunitario di Lisbona 2008-2010 - dieci obiettivi chiave	pag. 167
6	Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione 2008-2010, marzo 2008	pag. 169
7	Attività del comitato tecnico permanente nel 2006	pag. 196
8	Pico-piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione	pag. 203
9	Il rapporto sullo stato di attuazione del PNR: linee principali e priorità	pag. 208
10	Il Consiglio del 27 marzo 2007: Raccomandazioni all'Italia sull'aggiornamento nel 2007 degli indirizzi di massima per le politiche economiche e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione	pag. 210
11	Nota aggiuntiva sul Secondo Rapporto 2007 sullo stato d'attuazione del Piano Nazionale di Riforma del Governo italiano alla Commissione europea: "Un cambio di passo: innalzare, equiparare, includere".	pag. 214
12	Raccomandazione del Consiglio ECOFIN/EPSCO del 4 marzo 2008 (7275/08) al Consiglio Europeo del 13-14 marzo 2008 sull'aggiornamento nel 2008 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli stati membri e della comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli stati membri .	pag. 216
13	Sintesi delle linee delle politiche di riforma contenute nel PNR 2008-2010 (estratto da relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Europa, 2008)	pag. 219
14	Il Consiglio Europeo, 19-20 marzo 2009: Raccomandazione sull'aggiornamento nel 2009 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli stati membri e della comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati Membri.	pag. 222
15	L'accordo del 16 dicembre 2005	pag. 252
16	Divari e obiettivi di sviluppo in Italia	pag. 271

17	Istituti europei nel campo della ricerca	pag. 304
18	"Visione 2020 per lo spazio europeo della ricerca"	pag. 310
19	Il posizionamento italiano in R&I rispetto all'europa: l' <i>European Innovation Scoreboard</i>	pag. 317
20	Le decisioni del vertice di Pittsburgh	pag. 340
21	Il piano europeo per la ripresa	pag. 350
22	Le politiche strutturali durante una crisi	pag. 354
23	Documento di valutazione della Strategia di Lisbona	pag. 375
24	Gli indicatori di rischio macroeconomico	pag. 398
25	I titoli europei	pag. 407
26	<i>European Single Market Act</i>	pag. 422
27	Un bilancio europeo per una politica di crescita	pag. 446
28	Il Rapporto Barca	pag. 457
29	L'euro si salva se esiste anche l'Europa	pag. 464

Appendice pag. 469

**Dalla Strategia di Lisbona ad Europa 2020:
cronologia dei principali eventi e classificazione di obiettivi e strumenti (1992-2010)**
di Antonella Crescenzi

Tav. 1	I precedenti (1992-99)	pag. 471
Tav. 2	Il varo della Strategia (2000-2004)	pag. 472
Tav. 3	Il rilancio della Strategia (2005- marzo 2008)	pag. 474
Tav. 4	La Strategia e la crisi mondiale (settembre 2008- dicembre 2009)	pag. 476
Tav. 5	Europa 2020 (gennaio - dicembre 2010)	pag. 477

Bibliografia pag. 479

Gli autori* pag. 493

* Le analisi svolte e le opinioni espresse nel volume sono esclusivamente degli autori e non impegnano in alcun modo le responsabilità delle istituzioni di appartenenza.

Prefazione

Il volume raccoglie i contributi che, giuristi ed economisti, quasi tutti al servizio di istituzioni, hanno scritto con l'obiettivo di ripercorrere il tratto più recente della storia dell'integrazione europea, quello fra il 2000 ed il 2010. Lo studio, coordinato da Melina Decaro, riguarda la Strategia di Lisbona, le sue principali linee politiche e la sua evoluzione in "Europa 2020" dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2007.

La pubblicazione è significativamente ospitata nella Collana Intangibili della Fondazione Adriano Olivetti, istituzione che testimonia una vicenda imprenditoriale e culturale all'avanguardia per la sua forza innovativa, non solo negli aspetti economici, ma anche in quelli politico-sociali: una vicenda ancora oggi punto di riferimento per la sua lungimiranza e per il rigore nell'impegno civile.

Il libro sulla Strategia sollecita la riflessione sugli obiettivi, per il nuovo secolo, di una Unione competitiva, coesa e socialmente sostenibile, incoraggiando a non perdere di vista il presente e il futuro dell'Europa nel mondo. Soprattutto in tempo di crisi globale e dopo un decennio, definito dagli stessi autori, difficile, anche se denso di opportunità.

Le sfide che i paesi europei si trovano a fronteggiare ogni giorno nel confronto con una globalizzazione sempre più penetrante (la quota di produzione e di commercio di questi paesi nella competizione mondiale sta diminuendo) impone un colpo d'ala delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri. Occorre realizzare in tempi brevi un solido coordinamento europeo delle politiche economiche per il riordino delle finanze pubbliche statali, finalizzato a cogliere le opportunità di sviluppo, schiudendo prospettive di crescita per le nuove generazioni. Con forme diverse e con "diversa valenza" - nel senso della diversa vocazione - ciascuno degli ordinamenti si va combinando con le ragioni, la sensibilità, gli interessi che la Strategia (prima) ed Europa 2020 (ora) hanno definito come obiettivi per l'Europa Unita.

La coerenza della Strategia con le altre politiche dell'Unione - in particolare quelle relative al mercato interno, alla coesione, alla innovazione - è, come sottolineato nel testo, un requisito essenziale nello sforzo comune teso a potenziare e a promuovere la crescita nel quadro generale che dovrà essere assicurato da una struttura riformata del bilancio.

L'Europa è, comunque, in cammino.

Dai tempi dell'introduzione dell'euro, mai, come nell'anno appena trascorso, si è registrata una svolta così importante nel processo di integrazione dell'Unione: l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è intrecciata con importanti riforme della *governance* economica, del sistema di vigilanza e degli strumenti finanziari, con l'obiettivo ultimo di assicurare, accanto alla politica monetaria guidata dalla Bce, quel governo concretamente coordinato dell'economia europea, che finora è mancato. Questo libro ne è la testimonianza più sistematica ed impegnativa: un efficace anticorpo contro i facili euroscetticismi o eurottimismi di maniera.

Spesso in questi anni ho fatto ricorso al termine "zoppia" dell'Europa per descrivere lo squilibrio tra una politica monetaria da vero Stato federale e politiche economiche che al massimo restano al livello di

confederazione di Stati.

Ora, l'Unione si avvia a compiere un passo importante verso il superamento di quella "zoppia". Come, anni fa, non è stato possibile tornare indietro dall'euro, pena il riaffacciarsi dei fantasmi del passato, le guerre e i nazionalismi, così, oggi, non è possibile tornare indietro, anzi, sotto la pressione della crisi, bisogna accelerare il passo, pena la lenta e progressiva emarginazione del continente dalla scena mondiale.

Quando Melina mi ha presentato questo lavoro, mi ha detto che così voleva rispondere al titolo della mia recente conversazione con Alberto Orioli: "Non è questo il paese che sognavo" e che la sua è solo una fra le tante risposte che vengono e verranno da quell'altra Italia europea, che ho contribuito a costruire con l'impegno di una vita.

Aspetterò con fiducia e speranza. Per ora, ringrazio gli autori di questa ricerca, alcuni dei quali giovani e quindi più carichi di responsabilità del presente e del futuro, con la raccomandazione di continuare in questo percorso.

Carlo Azeglio Ciampi

Premessa

La conclusione del primo decennio del nuovo secolo induce a bilanci nella storia appassionante dell'Unione europea (UE).

Il 2010 si apre con le pressanti preoccupazioni causate dalla perdurante crisi globale che, in Europa, si è intrecciata con l'entrata in vigore (1° dicembre 2009) del Trattato di Lisbona del 2007, di modifica del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea. L'Unione risponde alla crisi con basi giuridiche rafforzate e rinnovate, ma anche con la continuità di una visione strategica.

Nel 2010, infatti, si conclude "formalmente" la Strategia di Lisbona. Dieci anni sono passati da quando il 24 marzo del 2000 essa fu varata nella capitale portoghese. Il Consiglio Europeo fissava gli obiettivi prioritari per fare, entro il 2010, dell'Europa un'economia *knowledge-based*, più competitiva, coesa, inclusiva, innovativa e socialmente sostenibile, con un tasso di occupazione medio europeo pari al 70 per cento, un tasso di occupazione femminile al 60 per cento, un rapporto tra investimenti in ricerca e sviluppo pari al 3 per cento del PIL dell'UE. La Strategia, rilanciata nel 2005 a metà del percorso concordato nella capitale portoghese, ha dato vita ad una sorta di "processo di progressiva lisbonizzazione" dell'economia europea, nel senso ampio dell'espressione. Vedremo infatti che, nel primo decennio del secolo, nonostante la scarsa attenzione politica di alcuni Stati membri, la Strategia di Lisbona ha rappresentato il quadro di riferimento delle

politiche pubbliche dell'Unione europea influenzando, contestualmente, l'azione dei Governi e, in qualche caso, le riforme degli ordinamenti dei singoli Paesi membri. (cfr. cap. 4.3.2).

Siamo alla fine di quel decennio e su questo processo si sono riversati pregiudizi e giudizi, influenzati anche dalla crisi globale di questi ultimi anni. Le opinioni dei commentatori e degli analisti sembrano convergere in modo prevalente: la Strategia si è rivelata un sostanziale fallimento¹.

In realtà, nel 2010 essa è ridefinita nella nuova veste di "Europa 2020" dalle istituzioni europee, che ne sottolineano la continuità, proseguendo e rafforzando gli obiettivi dopo gli eventi legati alla "crisi mondiale e in risposta alle sfide crescenti della questione ambientale". Europa 2020 diventa così uno degli strumenti per risanare l'economia europea, afflitta da storiche asimmetrie economiche e istituzionali, ulteriormente acute dalla crisi.

Il decennio della Strategia e il relativo processo di lisbonizzazione dell'economia europea rappresentano dunque un ottimo punto di osservazione e un efficace caso di scuola: da un lato, si possono riassumere i passi concreti compiuti nell'evoluzione del processo di integrazione, ma anche gli errori e le occasioni perdute; dall'altro, si può cogliere il *deficit* di attenzione costruttiva su quei passi concreti e sugli errori, nel prevalere quasi esclusivo delle critiche. Rispetto agli obiettivi prioritari della stabilità monetaria e dei vincoli di bilancio per l'avvio dell'euro negli anni novanta, la Strategia di Lisbona ha rappresentato una seconda fase: si è sviluppato un itinerario lento e complesso in una visione, comune e coordinata, delle politiche nazionali ed europee nel medio e lungo periodo, per assicurare la crescita e la competitività, anche nei settori tradizionalmente considerati dagli Stati di loro esclusiva competenza.

Certo, i risultati non sono stati eclatanti, ma in alcuni Paesi sono stati realizzati notevoli progressi, come sottolineano due voci ufficiali, con una valutazione più equilibrata e riflessiva: la Commissione europea, a livello sovrastatale, e la Banca d'Italia, a livello nazionale. È stato inoltre un decennio di utili sperimentazioni per passare ad Europa 2020, non a caso considerata, rispetto alla crisi mondiale, una *exit strategy*, che deve necessariamente accompagnare nel medio-lungo periodo le misu-

¹ Si veda per tutti il World Economic Forum (WEF), *Competitiveness, Report on Europe. Renewed Leadership, New Vision*, presentato a Brussels, 10-11 maggio 2010. Il Report è reperibile su http://www3.weforum.org/docs/EU10/WEF_EU10_Report.Pdf

re straordinarie varate per far fronte alle emergenze.

In questo senso, Lisbona, città simbolo sull'Atlantico al confine estremo d'Europa, rappresenta la metafora dell'evoluzione del processo di integrazione, i cui Trattati fondanti, fino ai primi anni del 2000, erano stati firmati in città situate nel cuore del continente: da Parigi a Roma, da Bruxelles a Maastricht, da Amsterdam a Nizza, e poi di nuovo a Roma nel 2004 con la firma del Trattato che adotta[va] una Costituzione per l'Europa.

Da Lisbona è partito un viaggio ambizioso: già la Strategia nel 2000 rappresenta la dichiarazione più esplicita dell'Europa unita di "confrontarsi con il mondo", come modello, in uno scenario (economico, monetario e sociale) internazionale in rapida evoluzione e sempre più multipolare e globalizzato dopo il 1989. Per queste ragioni, il nuovo quadro strategico europeo ha bisogno di ulteriori obiettivi comuni, di più efficaci strumenti regolatori e di rinnovati indicatori strutturali per il coordinamento delle politiche statali. E, si aggiunge, nella stessa capitale portoghese si conclude il faticoso cammino per l'ulteriore progresso dell'integrazione con la firma, nel 2007, del Trattato dopo il trauma del "no" francese ed olandese alla cd. "Costituzione europea" del 2004. Il Trattato di Lisbona, da un lato, innova (anche nel lessico) il processo di integrazione e, dall'altro, garantisce una rafforzata base giuridica per il futuro, fornendo maggiori opportunità di realizzazione della Strategia che, nel 2010, è diventata Europa 2020. È necessario, quindi, sottolineare quanto il 2010 sia stato un anno di svolta.

Una delle fasi più drammatiche della crisi globale ha coinciso con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona. Il lavoro febbrile delle istituzioni europee nell'affrontare le emergenze si è mosso nel quadro del nuovo sistema di *government*, ridefinendo progressivamente la *governance* politica-economica dell'UE². Le novità rappresentate dal-

²In generale, per *governance* qui si intende l'insieme delle decisioni, delle regole e delle pratiche mediante le quali si definiscono aspettative, si attribuiscono dei poteri e si verificano (valutano) le performance di determinati soggetti o di certi comportamenti. Motivo per cui la *governance* implica anche le modalità di comportamento dei soggetti (pubblici o privati) capaci di assumere un orizzonte strategico, sia quanto ad efficacia sia quanto a maggiore coscienza degli aspetti relazionali inevitabilmente connessi alla decisione (sia nel settore privato che in quello pubblico). Insomma, con la *governance* si indicano le modalità con cui gli individui e le istituzioni, pubbliche o private, affrontano determinate questioni, ossia il processo attraverso il quale interessi diversi e in conflitto possono essere conciliati, dando vita ad azioni basate sulla cooperazione. Con il concetto di *government* si rinvia invece ai soggetti (singoli o organi assembleari) provvisti di una autorità formale (pubblica o privata), e al loro sistema di relazioni, dai quali derivano le decisioni conclusive e costrittive.

l'introduzione del Presidente del Consiglio europeo e dal rafforzamento dei poteri delle tradizionali istituzioni - Commissione, Parlamento europeo e Consiglio - sono state messe alla prova. Il nuovo sistema di relazioni fra le istituzioni (*government*) sperimenta i primi passi quanto al *decision-making process* del governo dell'UE. Di più: nei momenti più acuti della crisi l'interpretazione estensiva dell'art. 136 TFUE ha garantito immediatezza di risposta ed ha portato poi (decisione del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010) alla revisione semplificata della stessa disposizione applicando un'altra novità procedurale della riforma del 2007 (art. 48 TUE)³. La cronologia che segue riassume questi passaggi, estendendosi anche ai primi mesi del 2011 fino al lancio del "Patto euro plus". Essa serve ad evidenziare, anche in premessa, lo sviluppo del sistema di *government* nel quadro istituzionale europeo, così come riformulato dal Trattato di Lisbona. Emerge qui una intensa dialettica di proposte e di decisioni che rappresentano le concrete risposte delle istituzioni europee alla crisi, con una velocità decisionale maggiore del passato. In particolare, l'elenco dimostra come, al ruolo tradizionale svolto da Commissione, Consiglio e Consiglio europeo, in modo più incisivo ed efficace si aggiunge nel nuovo quadro istituzionale il ruolo rafforzato del Parlamento, e comincia a definirsi il ruolo del Presidente del Consiglio europeo.

- Il 2 febbraio del 2010 la Commissione presenta una relazione, a cui s'allega un robusto documento statistico (SEC(2010)0114), sulla Strategia di Lisbona di cui si espongono successi e i fallimenti;
- l'8 febbraio 2010 il Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy presenta un documento sui *Seven steps to deliver on the European strategy for growth and jobs*;
- l'11 febbraio 2010, tenuto conto dei risultati della consultazione pubblica

³ In effetti, il Trattato di Lisbona ha determinato l'introduzione di due procedure di revisione dei Trattati: una procedura ordinaria ed una semplificata che costituisce uno strumento più flessibile per modificare le disposizioni relative alle politiche e alle azioni interne dell'UE. In particolare, per quanto riguarda la riforma semplificata il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del TFUE relative alle politiche e alle azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni di questa terza parte del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. All'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della BCE, il Consiglio europeo può deliberare una decisione di modifica. La decisione entra in vigore previa approvazione degli Stati membri. Per un approfondimento U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2010, pp. 49 ss.

lanciata nel novembre 2009 - su come offrire all'economia dell'Unione europea nuove e migliori prospettive per consolidare la ripresa e garantire una crescita più equilibrata e sostenibile nel futuro (SEC (2010) 0116), il Presidente della Commissione, José Manuel Barroso presenta, in modo informale, "Europa 2020" (*exit strategy*);

- Il 3 marzo 2010 la Commissione formalizza la proposta di Europa 2020: la crescita si promuove mediante la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale (c.d. *crescita intelligente*), rendendo la produzione più efficiente e competitiva ma attenta all'ambiente (c.d. *crescita sostenibile*), e incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà (c.d. *crescita inclusiva*). Come la Commissione affermerà nella Comunicazione, sette mesi dopo, l'"intelligenza" è richiesta anche al legislatore europeo;
- Il 10 marzo 2010, il Parlamento europeo - tenuto conto dei risultati degli esiti della consultazione pubblica su Europa 2020, lanciata dalla Commissione, e del documento del Presidente del Consiglio europeo (*Seven Steps to Deliver on the European Strategy for Growth and Jobs* dell'8 febbraio 2010), approva una Risoluzione sulla Strategia Europa 2020;
- Il 26 marzo del 2010, il Consiglio europeo di primavera approva il nuovo piano strategico di Europa 2020 e istituisce la *Task Force* guidata dal Presidente del Consiglio europeo, Herman van Rompuy;
- Il 27 aprile 2010 la Commissione presenta una Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio, relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e una proposta di Decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (Parte II degli Orientamenti integrati di Europa 2020). I documenti vengono pubblicati il 6 maggio 2010 come Parte I e Parte II degli "Orientamenti integrati di Europa 2020";
- Il 9-10 maggio 2010, nel pieno della crisi greca, il Consiglio ECOFIN decide di creare l'*European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) per affrontare questa emergenza, disponendo un sostegno da 60 miliardi di euro da parte della Commissione Europea, garantito dal *budget* dell'UE. Questo meccanismo dà la possibilità all'UE di collocare sul mercato *EU-Bond* per finanziare i Paesi in difficoltà: questi titoli di debito sono gestiti dalla Commissione e garantiti dai 27 Paesi membri;
- L'11 maggio 2010 il Consiglio dell'Unione europea approva il Regolamento (UE) n. 407/2010 che istituisce l'EFSM;

- Il 12 maggio 2010 la Commissione adotta una Comunicazione che propone di rendere permanente il meccanismo per la risoluzione delle crisi e per rafforzare la *governance* economica nell'UE;
- Il 7 giugno 2010 i Ministri delle finanze dell'eurozona istituiscono l'*European Financial Stability Facility*. Si tratta di una società per l'emissione di obbligazioni, fondata dai 16 Stati membri dell'eurozona e con sede in Lussemburgo. La raccolta tramite il collocamento sui mercati internazionali degli *EFSF-bond* deve essere utilizzata per aiutare temporaneamente gli Stati dell'eurozona in difficoltà. L'aiuto consiste nell'erogazione di un prestito allo Stato che lo richiede⁴;
- Il 16 giugno 2010 interviene il Parlamento europeo che approva una Risoluzione: alcuni indirizzi sono ripresi nelle Conclusioni del Consiglio europeo del giorno dopo;
- Il 17 giugno 2010 il Consiglio europeo, ribadita la fiducia per l'Europa 2020, invita la Commissione a presentare proposte di modifica delle regole della *governance*, secondo tre prospettive: la creazione di una più forte sorveglianza macroeconomica per affrontare squilibri di competitività e crescita; l'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita; il coordinamento *ex ante* delle politiche europee. In questa sede, inoltre, il Consiglio approva i primi indirizzi ed orientamenti emersi dal gruppo di lavoro, guidato dal Presidente del Consiglio, Herman van Rompuy, in vista dell'elaborazione, entro ottobre 2010, di una proposta di riforma della *governance* economica dell'Unione;
- Il 30 giugno 2010 la Commissione presenta la Comunicazione sugli strumenti di *governance* economica, di sorveglianza e di allarme preventivo, lanciando inoltre l'idea di un apposito "Semestre europeo" sul coordinamento delle politiche economiche degli (e fra gli) Stati Membri, a partire dal 2011;
- Il 7 luglio 2010 il Parlamento europeo approva una risoluzione sull'*European Financial Stability Facility* e sull'*European Financial Stabilisation Mechanism and Future Actions*. Il Parlamento sottolinea che sono necessari progressi reali nell'ambito delle politiche fiscali e strutturali dei singoli Stati membri e nell'ambito del nuovo quadro di *governance* economica più solido, volto a prevenire in futuro il verificarsi di crisi analoghe, nonché a favorire il poten-

⁴ Sul punto si veda *The Directorate-General For International Policies (Policy Department. Economic and Scientific Policy)* del Parlamento europeo, *Euro Area Governance - Ideas for Crisis Management Reform. Study Compilation*, IP/A/ECON/NT/2010, settembre 2010, lì dove si precisa (p. 71) che "EFSF relies for most of its operational support from the German Debt Office and the European Investment Bank. It is an off balance sheet special purpose vehicle that will issue bonds to the market.⁶⁵ Before a euro-area member receives assistance, the Eurogroup must ask the IMF, the European Commission, and the European Central Bank to analyse the request of the country seeking assistance. The IMF and the EU institutions can then deliberate before making the final decision to authorise the euro-area finance ministers to approve the EFSF to raise money. At that point, the German Debt Office will work closely with the EIB to issue the bonds as agent for the EFSF".

⁵ Il 5 gennaio 2010, l'*European Financial Stability Mechanism* (EFSM) colloca sul mercato cinque

- ziale di crescita e il riequilibrio macroeconomico sostenibile nell'UE⁵;
- Il 7 settembre 2010 l'ECOFIN, in attuazione delle Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno, modifica il Codice di condotta sull'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita, avviando, dal 2011, il c.d. "Semestre europeo". Viene istituito il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) che assicurerà la vigilanza del sistema finanziario. In tale contesto l'ECOFIN approva le Conclusioni sulla questione dell'*European Systemic Risk Board*;
 - Il 16 settembre 2010, il Consiglio europeo esamina una relazione interinale elaborata dal Presidente della *Task Force* sulla *governance* economica e invita alla presentazione di proposte che contengano un "pacchetto globale di misure destinate a orientare l'attività legislativa";
 - Il 22 settembre 2010, tenendo conto delle Conclusioni dell'ECOFIN nella riunione del 7 settembre 2010 e di quanto precisato dal "Gruppo de Larosière"⁶, il Parlamento approva il pacchetto legislativo che dal 2011 istituisce le autorità europee di controllo su banche, assicurazioni e mercati azionari, garantendo una migliore protezione a favore degli investitori;
 - Il 29 settembre 2010 la Commissione presenta un pacchetto legislativo di 5 proposte di Regolamento e una proposta di direttiva per il rafforzamento della *governance* economica in attuazione delle Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno;
 - Il 19 ottobre 2010 i Ministri finanziari dell'Eurogruppo approvano, nella riunione di Lussemburgo, la riforma del Patto di stabilità e crescita da ratificare entro la fine del 2012. Un compromesso, questo, reso possibile dalla proposta congiunta che, il giorno prima, Germania e Francia hanno avanzato come mediazione fra i Paesi favorevoli ad un maggior rigore e quelli favorevoli ad una maggiore flessibilità;
 - Il 20 ottobre 2010 il Parlamento europeo - in vista anche del Consiglio europeo del 24-25 ottobre - approva una risoluzione contenente alcune raccomandazioni sul miglioramento della *governance* economica e del quadro di

miliardi di *EU-Bond* quinquennali con il massimo *rating* ("AAA") per finanziare l'operazione di sostegno (cd. salvataggio) dell'Irlanda, colpita gravemente dalla crisi finanziaria. Gestiti dalla Commissione europea, questi titoli di debito sono garantiti dai 27 Stati membri e dal budget dell'UE. È stato un pieno successo: la domanda, proveniente da 300 conti di tutto il mondo, ha superato i venti miliardi. Questa emissione di *EU-Bond* succede a quella che in precedenza ha riguardato l'Ungheria, la Lettonia e la Romania. Nel caso dell'Irlanda, però, l'operazione assume un significato ulteriore in quanto apre la strada all'altro "veicolo" europeo, l'*European Financial Stability Facility* (EFSF), mediante il quale saranno emessi degli *EU-Bond* da utilizzare per aiutare gli Stati dell'Eurozona in difficoltà; questi ultimi titoli di debito sono infatti garantiti non dalla totalità degli Stati membri, ma solamente dai 17 appartenenti alla zona Euro. In effetti, a differenza dell'EFSM, l'EFSF non ha precedenti e, come usa dire, deve costruirsi una storia sul mercato.

⁶ Si tratta dell'*High-Level Group on Financial Supervision in the EU* presieduto, appunto dall'ex Governatore della Banca Centrale francese, Jacques de Larosière. Il Gruppo è stato istituito nell'ottobre 2008 su mandato del Presidente della Commissione europea, José Barroso, col compito di formulare un parere sul futuro della regolamentazione e della vigilanza europee in materia finanziaria.

- stabilità dell'Unione; il PE approva inoltre l'accordo quadro sulle relazioni fra il PE e la Commissione (cfr. *infra*, pp. 110 ss.);
- Il 21 ottobre 2010, a sette giorni della riunione del Consiglio europeo, vengono presentate le Raccomandazioni della *Task Force* presieduta da Van Rompuy sul nuovo sistema di *governance* europea;
 - Il 27 ottobre 2010 la Commissione europea, sulla base del Rapporto Monti, presenta la Comunicazione *Towards a Single Market Act For a Highly Competitive Social Market Economy. 50 Proposals for Improving our Work, Business and Exchanges with one Another*;
 - Il 28-29 ottobre 2010 il Consiglio europeo decide che nel rafforzamento della disciplina di bilancio nell'UE si tenga conto del ruolo delle diverse istituzioni e dell'esigenza di realizzare gli obiettivi dell'Europa unita. Di qui la necessità di intervenire sul Trattato di Lisbona, essendo diventate insufficienti le innovazioni, pure importanti, già introdotte nel 2007. Queste norme non sono più adeguate ai nuovi obiettivi europei, a partire da quelli fissati dalla Strategia Europa 2020, e alle emergenze derivanti dalla crisi mondiale;
 - Il 16-17 dicembre 2010 il Consiglio europeo approva un meccanismo permanente di stabilità finanziaria, accompagnato dalla modifica, seppure molto limitata, del Trattato di Lisbona nonché dalle innovazioni in tema di *governance* economica. In particolare, l'articolo 136 del TFUE è integrato con la previsione, a partire dal 2013, di "un meccanismo di stabilità permanente" di garanzia dell'area euro, "soggetto a una rigorosa condizionalità";
 - Il 12 gennaio 2011, rispettando il calendario fissato per l'avvio della nuova *governance* economica, la Commissione definisce le priorità annuali per la crescita dell'UE. Disposto il "piano globale per reagire alla crisi e accelerare la crescita economica", l'UE deve ora agire in modo coordinato e in funzione delle priorità. L'occasione è fornita dalla Comunicazione "Analisi

⁷ Nulla si decide sulla proposta avanzata in prima battuta da Mario Monti dalle colonne del Corriere della Sera del 2 dicembre 2010 (*Titoli europei in aiuto all' euro*, in Corriere della Sera, 2 dicembre 2010, p. 1.) e formalizzata dal Ministro dell'Economia Giulio Tremonti e dal Premier lussemburghese Jean-Claude Juncker il 6 dicembre 2010 dalle colonne del *Financial Times*. Si tratta degli *E-bond*, obbligazioni sovrane europee, che devono essere emesse da un'Agenzia europea del debito (EDA). Si propone di istituire un'Agenzia con il mandato di "raggiungere gradualmente un ammontare di emissioni equivalente al 40% del prodotto interno lordo dell'Unione europea e di ciascun Stato membro" (in verità, già alcuni anni or sono Carlo Azeglio Ciampi e Romano Prodi avanzarono questa proposta, riformulando quanto sostenuto a suo tempo da Jean Monnet; si veda A. Quadro Curzio, *La soluzione "eurobond" e le riforme necessarie*, in *Il Corriere della Sera*, 12 dicembre 2010, p. 32.). Un "No" secco a questa proposta era arrivato dalla Germania: in un'intervista, apparsa sempre sul *Financial Times* dello stesso 6 dicembre, il Ministro delle Finanze tedesco, Wolfgang Schauble, spiegava che l'introduzione degli *E-bond* implicherebbe un'operazione complessa, che avrebbe dovuto necessariamente prevedere una modifica sostanziale dei Trattati: cosa che non poteva esser fatta in poco tempo. Questa posizione è stata sostenuta anche dalla Cancelliera Angela Merkel: la proposta di emettere *E-bonds* eliminerebbe la concorrenza a livello europeo sui tassi di interesse, che rappresenta anche un incentivo a realizzare gli obiettivi del Patto di stabilità e di crescita.

annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi" (COM(2011) 11 def.), che segna l'inizio del primo "Semestre europeo", una nuova procedura che, nella prima metà del 2011, prevede un dialogo serrato fra Stati membri e istituzioni dell'Unione per definire politiche economiche e di bilancio concretamente coordinate;

- *Il 4 febbraio 2011*, a margine del vertice dei capi di Stato e di governo dell'Unione europea di Bruxelles, Angela Merkel e Nicolas Sarkozy presentano una proposta di "Patto per la competitività". Il Patto si articola in sei punti: l'abolizione della scala mobile; un accordo di riconoscimento reciproco dei diplomi e titoli di studio al fine di promuovere la mobilità del lavoro in Europa; la creazione di una base d'imposta unica per le imprese; l'adattamento dei sistemi pensionistici all'evoluzione demografica: il tetto all'indebitamento da iscriversi nelle costituzioni nazionali; l'introduzione di regimi nazionali per la gestione delle crisi bancarie. Gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a mettere in atto entro 12 mesi questi sei punti. A questa proposta di rilancio della politica economica europea si accompagna la richiesta di un vertice straordinario sull'economia in marzo, che preceda il Consiglio europeo del 24 e 25. Inoltre, il Presidente francese Sarkozy ha proposto di tenere una volta l'anno un vertice a livello di Capi di Stato e di governo dei 17 Paesi dell'eurozona, per approfondire il coordinamento delle loro politiche economiche;
- *Il 14 febbraio 2011*, l'Eurogruppo fissa il vertice straordinario dei 17 Capi di governo dell'area euro per l'11 marzo 2011; a questo vertice farà seguito una riunione dei ministri dell'Eurogruppo per il 14 marzo, che proseguirà, in caso di mancato accordo, il 21 di marzo. Questo ciclo di riunioni definirà l'intesa complessiva sulla proposta franco-tedesca e più in generale sulla nuova *governance*, che saranno approvate dal Consiglio europeo del 24-25 marzo;
- *L'11 marzo 2011*, i Capi di Stato e di Governo dell'area euro trasformano la proposta di Patto per la Competitività nel Patto per l'euro che rafforza il coordinamento della politica economica per garantire competitività e convergenza e che è aperto anche agli Stati non appartenenti all'area Euro;
- *Il 15 marzo 2011*, il Consiglio ECOFIN converge sul pacchetto di proposte legislative della Commissione al fine di arrivare all'approvazione, anche da parte del Parlamento europeo, entro giugno 2011, del nuovo sistema di disciplina di bilancio degli Stati membri e di sorveglianza delle politiche economiche;
- *Il 23 marzo 2011*, il PE interviene con una Risoluzione sulla riforma del Trattato di Lisbona, riguardo all'emendamento all'art. 136 del TFUE,

approvato dal Consiglio europeo di dicembre 2010, relativo al meccanismo permanente di stabilità finanziaria per i paesi dell'area euro. Il PE sottolinea che tutti i meccanismi previsti nell'ambito della nuova *governance* economica devono rispettare gli standard democratici raggiunti nell'Unione quanto a trasparenza, al controllo parlamentare e alla responsabilità democratica della Commissione europea, della BCE e della BEI, sollecitando ogni Parlamento nazionale al coinvolgimento in queste procedure nel Semestre europeo;

- Il 24-25 marzo 2011, il Consiglio europeo, sulla base delle decisioni dei due precedenti vertici, lancia il "Patto euro plus", definito "un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche", rafforzando l'economia sociale di mercato e il rispetto del mercato interno nella sua integralità. Al Patto hanno aderito anche sei Paesi dell'area non euro (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania);

I contenuti di questi passaggi politico-istituzionali saranno, in particolare, affrontati nell'ultima Parte di questo lavoro, ove si tratterà anche delle proposte di riforma del bilancio dell'Unione, assolutamente necessaria per accogliere ed armonizzare i nuovi strumenti di *policy*. È da sottolineare, inoltre, che le decisioni assunte non si esauriscono a livello europeo, ma richiedono profonde trasformazioni e adeguamenti nei processi decisionali interni agli Stati. In questo modo, la procedura del semestre europeo sul coordinamento delle politiche economiche fra gli Stati membri e il lancio del Patto euro plus impegneranno nel 2011 in una dinamica costruttiva le istituzioni nazionali ed europee. Si pongono così le basi per l'affermazione di un *government* (vincolante) europeo per queste politiche, accanto al coordinamento della politica monetaria affidata alla BCE.

Abbiamo pensato e scritto questo volume soprattutto per le nuove generazioni, che rischiano di rimanere disorientate dall'alone di facile retorica, che spesso caratterizza positivamente o negativamente i commenti degli osservatori nazionali sull'Unione europea: ieri sul *deficit* democratico, oggi sul fallimento della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e, più in generale, sulle risposte che l'Unione Europea sta dando alla crisi. Né forse aiutano, a orientare il giudizio, le migliaia di pagine di documenti ufficiali delle istituzioni europee.

Lontano da inutili euro-scetticismi o euro-entusiasmi, vogliamo essere fedeli agli inviti che rispecchiano, con immediatezza e semplicità, la sapienza antica di due Maestri. Quasi trent'anni fa, il Professore-Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini rivolgendosi a studiosi ed operatori giuridici italiani a proposito dell'ordinamento regionale, li esortò ad evitare di buttar via con l'acqua sporca anche il bambino. Il Governatore della Banca d'Italia, poi Presidente del Consiglio, poi Ministro del Tesoro, poi Presidente della Repubblica ed ora Presidente emerito e senatore a vita, Carlo Azeglio Ciampi, ha sempre esortato a considerare, nella vita personale come nella vita delle istituzioni, accanto alla parte vuota la parte piena del bicchiere.

L'ambizione del nostro lavoro è quella di proporre l'analisi di alcuni aspetti caratterizzanti l'ultimo decennio dell'integrazione europea, durante il quale la Strategia di Lisbona ha influenzato l'economia dell'intero continente e, in particolare, la trasformazione del mercato interno: come ribadito dal Rapporto Monti del maggio 2010, da spazio meramente economico, il mercato è diventato motore "dell'integrazione in Europa" che offre "maggiori opportunità ai cittadini" e alle imprese⁸. In tal modo si potranno acquisire metodi e strumenti di comprensione che permettano di valutare anche i prossimi successi e insuccessi dell'Unione europea.

Per questo motivo ci rivolgiamo soprattutto ai giovani europei, nella speranza di aiutarli a costruire una propria euro-consapevolezza critica e costruttiva: un'educazione europea dalla quale, ne siamo certi, dipenderà il futuro della nostra "Casa comune". A tal fine, come già proposto nell'allegato al lavoro per quanto riguarda i documenti chiave del passato decennio, ci proponiamo di accompagnare il lettore negli sviluppi successivi di Europa 2020, fornendo online (www.fondazioneadrianolivetti.it) aggiornamenti e commenti sugli eventi principali legati a questo tema.

La sfida costante per le passate generazioni e per quelle presenti e future della Comunità/Unione europea è quella di averci reso e di renderci protagonisti di un laboratorio in continua evoluzione, dove si sviluppa un esperimento giuridico, economico e sociale (forse non ancora culturale), inedito ed affascinante. Motivo per cui un racconto "stati-

⁸ M. Monti, *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, 9 maggio 2010, p. 38.

co" non potrebbe riuscire a cogliere le progressive vicende dei risultati che si vanno raggiungendo.

La nostra scelta riguarda, appunto, la prospettiva di programmazione di medio periodo, dieci anni, lanciata all'inizio del nuovo secolo dal Consiglio europeo con la Strategia di Lisbona, fondata sull'economia della conoscenza: l'esame si sviluppa attraverso una cronaca commentata dei principali eventi e dei documenti del decennio 2000-2010, che si estende anche agli inizi del 2011. In questo modo si intende offrire un'analisi concreta e, per quanto possibile, ancorata al riscontro oggettivo di ciò che è accaduto nel contesto europeo ed italiano.

Nel decennio, i percorsi economici e sociali della Strategia si sono intrecciati con quelli costituzionali (del diritto costituzionale europeo), come definiti dal Trattato di Lisbona del 2007: successi e ritardi nell'attuazione degli obiettivi prioritari si sono così rincorsi durante questi anni. Nella nostra ricerca, dunque, il piano descrittivo (il contenuto delle norme e le evidenze empiriche) si interseca con quello prescrittivo (la valutazione dei risultati attesi e raggiunti): quali sono stati e come si sono evoluti i *target*, i congegni regolatori, gli indicatori strutturali e le dinamiche istituzionali predisposte al riguardo per gli obiettivi della Strategia, da un lato, e valutarne i risultati, dall'altro?

Per la realizzazione di questo lavoro abbiamo studiato insieme, giuristi ed economisti accomunati quasi tutti dall'aver servito - e alcuni di noi dal continuare a servire - le istituzioni; ci siamo confrontati a lungo durante un triennio contrassegnato da significative trasformazioni. Come si è detto, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2007, e sotto l'urgenza della crisi finanziaria globale, la Strategia ha infatti assunto una nuova veste, Europa 2020. Ci è sembrato quindi che fosse necessaria una riflessione per la valutazione più attenta del passato e per confrontarsi, nel modo migliore, con l'avvio della nuova fase.

La struttura del volume è articolata in un'ampia introduzione, seguita da due parti e da un'appendice.

La parte introduttiva ripercorre i passaggi rilevanti del processo di "lisbonizzazione", dalla Strategia di Lisbona ad Europa 2020, che hanno segnato l'evoluzione interistituzionale dell'integrazione euro-

pea, e che sono trattati più analiticamente nei successivi capitoli. In questi capitoli sono riportati ampi stralci dei documenti europei, importanti per la comprensione e lo studio del processo di integrazione: l'obiettivo è quello di "abituare" gli studenti alla loro consultazione, affinché diventino strumenti costanti di lavoro.

La Parte I è dedicata alla Strategia di Lisbona nei suoi primi dieci anni di vita e comprende cinque capitoli.

Il capitolo 1 analizza il contesto economico europeo che ha condotto, nel 2000, al varo della Strategia e ne descrive le fasi di avvio, soffermandosi in particolare su alcune delle novità introdotte, quali il sistema di coordinamento della politica economica e il metodo del monitoraggio e della valutazione delle *policies*.

Il capitolo 2, dopo aver messo in luce i risultati deludenti dei primi cinque anni della Strategia, ne racconta il rilancio avvenuto nel 2005, con la messa a fuoco degli obiettivi della crescita, dell'occupazione, dello sviluppo sostenibile e la nascita dei cicli di programmazione triennale. Un approfondimento specifico, poi, riguarda i processi di valutazione delle politiche, in relazione ai lavori del *Lisbon methodology Working Group*, istituito dal Comitato di Politica Economica.

Per quanto riguarda, invece, l'analisi più tecnica del rapporto tra crescita economica e processo di Lisbona, si è preferito rinviare alla ricca letteratura esistente in materia, di cui si fa ampio cenno nella bibliografia finale. Il capitolo 3 è dedicato all'Italia ed analizza le modalità con cui si è attuata la Strategia di Lisbona nel nostro Paese: l'attenzione si concentra sul ruolo di indirizzo politico esercitato dal Comitato Interministeriale Affari Comunitari Europei e dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento delle Politiche Comunitarie - che hanno coordinato i Piani Nazionali di Riforma (PNR) e i relativi Rapporti di attuazione presentati dal Governo nel corso degli ultimi anni, con uno sguardo anche alle riforme in atto, legate all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il capitolo 4 mette in luce il legame che si è stabilito (e rafforzato progressivamente) nel corso del decennio tra la Strategia di Lisbona, l'agenda sociale ed altre importanti politiche europee (in particolare, la politica di sviluppo e coesione e la politica della ricerca, che vengono analizzate con un *focus* sull'Italia) a causa del carattere "orizzontale" che

presentano gli interventi targati "Lisbona". Il legame passa, inevitabilmente, per le prospettive finanziarie 2007-2013 dell'Unione che costituiscono la cornice di tutti gli interventi programmati.

Il capitolo 5 tratta della crisi mondiale e degli effetti che essa ha esercitato sulla Strategia: innanzitutto, una risposta europea comune finalizzata al maggiore coordinamento delle politiche, poi, la valorizzazione di Lisbona, come ponte tra le politiche di breve periodo (tese a sostenere l'economia in recessione con interventi mirati ma temporanei) e quelle di lungo (tese ad accrescere il potenziale di sviluppo attraverso le riforme strutturali). La crisi apre un momento di ampia riflessione sul futuro della Strategia che porta, agli inizi del 2010, al varo di "Europa 2020".

La Parte II del volume analizza le nuove priorità di sviluppo che si presentano per l'Europa dopo gli eventi traumatici innescati dalla crisi mondiale ed è costituita da due capitoli.

Il capitolo 1, dopo avere sinteticamente esposto i successi e gli insuccessi di un decennio di Strategia, descrive il processo che porta alla nascita di "Europa 2020", documentandone sia la continuità con la precedente Strategia sia gli stretti rapporti con le parallele vicende economico-finanziarie dell'Unione e con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nella prospettiva del rafforzamento della *governance* economica. Viene anche sottolineato come la prosecuzione delle riforme del mercato interno sarà utile al conseguimento dell'obiettivo di una maggiore crescita economica.

Il capitolo 2 sintetizza le linee delle possibili riforme volte a rilanciare lo sviluppo del Continente: quelle per le politiche di sviluppo e coesione e, più in generale, quelle riguardanti il bilancio dell'Unione, anche alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

Infine, l'Appendice espone, in cinque tavole, la cronologia dei principali eventi legati alla Strategia di Lisbona ed alle sue evoluzioni, classificati per soggetti responsabili, obiettivi e strumenti/*governance*: dai precedenti (1992-1999), al varo (2000-2004), al rilancio (2005-marzo 2008), alla crisi mondiale (settembre 2008-dicembre 2009), all'avvio di Europa 2020 (dicembre 2009-dicembre 2010).

Introduzione

**Cronaca di un decennio nell'Unione europea,
fra *governance* e *government***

di Melina Decaro

1. La Strategia di Lisbona (2000-2010)

Alla fine degli anni '90, raccolto il successo dell'ambizioso programma dell'Unione monetaria, lanciato dopo la caduta del Muro di Berlino e terminato con il varo dell'euro, i bassi livelli di sviluppo denunciano che, nell'attuazione del Patto di stabilità e crescita, le ragioni del rigore finanziario hanno prevalso su quelle della crescita economica: "un'Unione di Stati con mercati unificati del lavoro non può sopravvivere senza una politica di sviluppo"⁹, in grado di porre i propri cittadini nella condizione di cogliere le opportunità e migliorare la qualità della propria vita. Si afferma, così, l'esigenza di rilanciare l'azione dell'Unione europea, mantenendo un'adeguata vigilanza sulla disciplina di bilancio dei singoli Stati - vincolati al rispetto di specifici parametri, incentrati sul presupposto di finanze pubbliche sane¹⁰ - ma anche fornendo nuovo slancio allo sviluppo. Si cerca in tal modo di recuperare il *gap* accumulato nei confronti degli Stati Uniti d'America (cfr. cap. 1.1).

D'altronde, il momento sembra propizio: a dispetto degli scenari catastrofici prospettati da taluni ambienti politici, economici e scientifici, il successo ottenuto sul fronte dell'Unione monetaria spinge gli Stati europei a porsi obiettivi ambiziosi anche in tema di crescita economica,

Il contesto

I precedenti degli anni '90

⁹ F. Barca, *Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati: la politica di coesione a una svolta*, in M.T. Salvemini, F. Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa*, Firenze, Passigli, 2010, p. 207.

¹⁰ Trattasi dei noti parametri di convergenza nella forma di limiti al debito pubblico (60% del PIL) e all'indebitamento delle pubbliche amministrazioni (3% del PIL).

Il nuovo millennio e la
società della conoscenza: :
la Strategia di Lisbona

Gli *ultimate goals*
e gli *intermediate targets*

affrontando così le nuove sfide della globalizzazione senza rinunciare alle peculiarità del modello sociale europeo. Da qui un approccio più articolato rispetto alle proposte di rilancio strutturale della crescita dell'economia europea, indicate dal "Libro bianco" del dicembre 1993, il famoso Rapporto del Presidente della Commissione europea, Jacques Delors. Ne derivano proposte di coordinamento delle politiche degli Stati membri con "Agenda 2000": un programma d'azione presentato dalla Commissione nel 1997, per il rafforzamento e l'ampliamento dell'Unione alle soglie del XXI secolo. Nell'agenda, però, le strategie - dell'occupazione, del mercato e delle politiche macroeconomiche - rimanevano sostanzialmente separate: queste *policies* erano difatti affrontate nell'ambito dei processi di Lussemburgo per l'occupazione (1997), di Cardiff per il funzionamento dei mercati dei prodotti e del capitale (1998) e di Colonia per il dialogo macroeconomico (1999) (cfr. cap. 1.2). Agli inizi del nuovo millennio si impone, invece, un cambio di paradigma: è necessario adottare una strategia unica, per la costruzione di una economia della conoscenza, corredata da strumenti nuovi e più efficaci per il relativo coordinamento delle politiche economiche nazionali. In questa direzione il 23 e 24 marzo 2000, i Capi di Stato e di Governo degli allora quindici Paesi membri, dei quali 11 sono espressione di Governi di centro sinistra, riuniti in sessione straordinaria a Lisbona, varano un nuovo e dettagliato programma di azione per la crescita. La strategia è finalizzata a creare i presupposti affinché l'Unione europea possa diventare, entro il 2010, l'area "più" competitiva del mondo: un'ambizione eccessiva che non considerava i Paesi allora emergenti, oggi del tutto emersi nel mercato mondiale, mentre altri ora sono divenuti emergenti (cfr. cap. 1.2).

In questa prospettiva, si intendono sostenere l'occupazione, le riforme economiche e i riequilibri di bilancio, nel contesto di una "nuova economia" basata sulla conoscenza, sull'investimento in capitale umano e sulla coesione promessa da uno "Stato sociale attivo". In particolare, in base ad un prospettiva di crescita pari al 3 per cento dell'economia europea, sono individuati due principali *goals* da raggiungere entro il 2010: un tasso di occupazione medio europeo pari al 70 per cento; un tasso di occupazione femminile pari al 60 per cento. Questi *ultimate goals* devono passare attraverso l'attuazione di una serie di obiettivi intermedi e complementa-

ri (*intermediate targets*) che, oltre allo sviluppo di una economia *knowledge-based*, prevede anche: il sostegno all'occupazione; l'incremento del processo riformatore nei settori socialmente rilevanti; la realizzazione del quadro regolamentare sul commercio elettronico; la creazione di una rete transeuropea di telecomunicazione ad alta velocità; l'estensione a tutto il continente delle *best practices* nel campo della politica di sviluppo per le imprese; la creazione di un unico mercato interno liberalizzato nei trasporti e nell'energia; il completamento dell'integrazione dei mercati finanziari, con la conseguente riduzione degli aiuti di Stato.

La dimensione sociale della strategia si rafforza con il Consiglio Europeo di Santa Maria de Feira del giugno 2000 che approva i "Grandi orientamenti per le politiche economiche degli Stati membri della Comunità" (GOPE) per affrontare le principali sfide del ritorno alla piena occupazione, del rapido invecchiamento della popolazione e del miglioramento della coesione sociale (cfr. cap. 1.3).

Sulla base di questi presupposti e confermando gli obiettivi fissati a Lisbona sull'occupazione e la crescita, il Consiglio europeo di Nizza, alla fine del 2000, disegna il nuovo modello sociale europeo, precisando che "l'agenda sociale deve ricorrere per la sua attuazione a tutti gli strumenti comunitari esistenti, senza eccezione: il metodo di coordinamento aperto, la normativa, il dialogo sociale, i fondi strutturali, i programmi di supporto, l'approccio integrato delle politiche, l'analisi e la ricerca"¹¹.

A tutto ciò s'aggiunge una sempre maggiore sensibilità nei confronti delle tematiche ambientali, non solo per la conservazione dell'ambiente, ma anche per una sua adeguata valorizzazione¹², rendendone più efficace la gestione nei vari livelli di *governance* e di *government*. Anche perché la disciplina ambientale presenta forti esternalità sovrastatali, ossia una maggiore propensione ad oltrepassare i singoli ambiti territoriali per costituirsi globalmente, aprendosi sempre più ai diritti delle generazioni future che, mediante le sue componenti sistemiche, vengono ad essere assunti come oggetti di tutela da rinnovati principi giuridici. Ed è quanto avviene, a cavallo dei due secoli, attraverso il rilievo dato allo sviluppo sostenibile, che si propone di conciliare gli imperativi della crescita economica con le esigenze di tutela ambientale. Ragione per cui a livello sovrastatale questo principio deve trovare un opportuno richia-

Lo sviluppo sostenibile

¹¹ Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza, 7-10 dicembre 2000, Allegato I, par. 29.

¹² Sul punto, fra gli altri, N. Dadeleer, *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 592 ss.

mo nel sistema delle fonti comunitarie¹³, interagendo con le altre disposizioni di diritto primario ivi pure considerate.

Ad un anno dal *summit* di Lisbona, in occasione del Consiglio europeo di Göteborg (giugno 2001), la dimensione sociale dello sviluppo si integra così con gli aspetti della sostenibilità ambientale. È una prospettiva importante che si afferma in parallelo al processo (che si concluderà nel 2004) di allargamento dell'UE ai Paesi dell'Est. Il nuovo millennio si apre così con una nuova fase dell'integrazione europea, le cui regole relative al mercato interno sono destinate, nel corso di pochi anni, a condizionare la vita di quasi 500 milioni di persone. L'Europa si propone come un'economia competitiva e socialmente coesa, in linea con il ruolo di protagonista in un rinnovato scenario mondiale.

Nel Consiglio europeo di Barcellona, del 15-16 marzo 2002, la Strategia è integrata dalla previsione di uno "spazio europeo della ricerca" (SER), con l'obiettivo di un rapporto tra investimenti in ricerca e sviluppo pari al 3 per cento del PIL dell'UE: due terzi di questo nuovo investimento dovrebbero provenire dal settore privato. In questa stessa sede, il Consiglio invita la Commissione ad elaborare un piano d'azione, definito *eEurope 2005*, in modo da favorire la diffusione, l'uso, la disponibilità e la sicurezza delle reti a banda larga, agevolando l'affermazione del *eGovernment*, dell'*eLearning*, dell'*eHealth* ed dell'*eBusiness*.

Il VI Programma quadro (VI PQ 2002-2006)¹⁴ costituisce il principale strumento giuridico e finanziario dell'UE per l'attuazione del SER, insieme agli interventi nazionali e alle altre iniziative di cooperazione scientifica da realizzare a livello europeo. Esso è rivolto principalmente a sostenere la cooperazione in materia di ricerca, a promuovere la mobilità ed il coordinamento, a mettere la ricerca e l'innovazione al servizio di altre politiche dell'UE. In questo senso si introducono due nuovi strumenti: le reti d'eccellenza (destinate a integrare le attività dei centri

¹³ L'UE appare "pienamente consapevole del fatto che un sistema improntato all'equità ed alla coesione sociale (e, dunque, orientato alla logica democratica in grado di garantire a tutti pari opportunità) deve operare in modo che "la necessità di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione" venga realizzata "senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i loro bisogni"; F. Capriglione, *Misure anticrisi. Tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 56-57. Sul punto si permetta il rinvio a C. Decaro, *La tutela ("attiva") multilivello dell'ambiente nei parchi nazionali. Fra valori costituzionali, protezione sostenibile e diritto sovrastatale*, in C. Decaro, M. Dentamaro (a cura di), *La Governance degli Enti Parco in Europa: attuazione dei principi comunitari, best practices ed elementi di criticità in Gran Bretagna, Francia, Spagna, Germania e Austria*, Roma, LUISS University Press, 2010, pp. 1 ss. e alla bibliografia qui inserita.

¹⁴ Decisione n. 1513/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002,

di eccellenza "virtuali") ed i progetti integrati (per costituire una massa critica nelle attività di ricerca e conseguire obiettivi scientifici e tecnologici chiaramente definiti) (cfr. cap. 4.4).

In modo innovativo, rispetto al passato, la Strategia focalizza l'attenzione degli attori pubblici (statali e sovrastatali) e dei soggetti privati su quelli che, nella tradizione giuridica anglosassone, vengono definiti come "beni comuni" (*commons*)¹⁵, la cui proprietà appartiene alla comunità, dando la possibilità ai suoi membri di disporne liberamente. I beni comuni, quindi, possono essere sia materiali che immateriali: fra essi, infatti, si annoverano l'ambiente come ecosistema, le acque interne, le infrastrutture e i servizi di pubblica utilità; ma anche la sicurezza, la solidarietà, la fiducia sociale e, ovviamente, la conoscenza che, come ci ha insegnato il Premio Nobel Elinor Ostrom, assurge a patrimonio fondamentale della comunità. In questa prospettiva, la Strategia di Lisbona sembra fornire un approccio pratico alla teoria della "conoscenza come bene comune"¹⁶ integrandola pienamente - e strategicamente - con gli scopi primari fissati a Lisbona nella primavera del 2000 (fare dell'UE una fra le aree più competitive del mondo, sostenendo l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale). Di più: oltre ad essere un elemento fondamentale per la crescita individuale e del capitale sociale, con le scoperte tecnologiche e l'incremento della sua "forma intangibile"¹⁷ (digitale), la conoscenza diventa anche un "bene strategico" per lo sviluppo "sostenibile" della comunità. Su queste basi, come vedremo, il Consiglio europeo della primavera del 2007 definirà la libertà di circolazione della conoscenza come la quinta libertà, che si aggiunge alle tradizionali quattro libertà di circolazione (dei beni, dei servizi, delle persone e dei capitali).

A ribadirlo, due anni dopo, il Rapporto Monti del 9 maggio 2010¹⁸ sulla

Bene comune della conoscenza

Relativa al sesto programma quadro di azioni comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione volto a contribuire alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca e all'innovazione (2002-2006).

¹⁵ V. Russo, *I beni pubblici europei*, in M.T. Salvemini, F. Bassanini, op. cit. pp. 159 ss.

¹⁶ C. Hess, E. Ostrom, *Studiare i beni comuni della conoscenza*, in C. Hess, E. Ostrom (a cura di), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Milano, Mondadori, 2007, p. 11. E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006, spec. pp. 11 ss.

¹⁷ Ivi, pp. 5 ss.

¹⁸ M. Monti, *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society. Report to the President of the European Commission*, 9 maggio 2010. Sul punto il Rapporto Monti rinvia anche al Rapporto dell'European Policy Centre (EPC), *The Economic Impact of European Digital Single Market. Final Report*, marzo 2010, reperibile in www.epc.eu/dsm/2/Study_by_Copenhagen. Pdf, p. 44.

"Nuova strategia del *single market* al servizio dell'economia e della società europea": la *non-digital* Europe costituisce un costo considerevole (*significant*) per l'Unione europea; quest'ultima potrebbe invero aumentare il suo PIL del 4 per cento, promuovendo un rapido sviluppo del mercato unico del digitale entro il 2020 (*by stimulating the fast development of the digital single market by 2020*)¹⁹ che corrisponde a quasi 500 miliardi di euro. Ciò significa che il solo mercato unico del digitale potrebbe avere un impatto simile a quello che ebbe il Programma sul mercato interno nel 1992. E questo spiega anche perché per l'UE la conoscenza può ben essere considerata come un "bene comune sostenibile", a patto che, comunque, i singoli Stati membri ne condividano le regole per la sua sostenibilità. In questo scenario, la funzione della Strategia di Lisbona è stata quella di aver dato un decisivo impulso alla politica europea per l'innovazione e la ricerca, influenzando anche nel Trattato di Lisbona del 2007 l'evoluzione della normativa. Lo dimostra l'art. 179 TFUE, che ha modificato l'art. 163 TCE: qui, infatti, si faceva riferimento all'"obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria della Comunità, di favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi del presente trattato"; con il nuovo art. 179 TFUE si parla anche della necessità di "realizzare uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente"²⁰. Il Trattato di Lisbona fornisce così una base giuridica alla strategia dell'economia della conoscenza, lanciata nel 2000 dal Consiglio europeo, integrata nel 2002 dallo spazio europeo della ricerca e riaffermata dal Consiglio europeo del 2007, con la quinta libertà del mercato interno, come già detto (cfr. cap. 4.4). Un esempio evidente, questo, di quanto durante il decennio il processo di lisbonizzazione (dell'economia) e quello di integrazione (del diritto) dell'UE si siano influenzati reciprocamente, dando una prima solida veste giuridica al "bene comune europeo" della circolazione della conoscenza.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Sullo "spazio europeo della ricerca" si vedano le Conclusioni del Consiglio, *Visione 2020 per lo spazio europeo della ricerca*, 2009/C 25/01.

1.1. La prima fase della Strategia (2000-2005): il metodo di coordinamento aperto

La principale novità introdotta dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 riguarda l'indicazione del metodo definito come "metodo di coordinamento aperto" (MCA) (cfr. cap. 1.3). Più che alla teoria giuridica, questo metodo si ricollega alla teoria della gestione di impresa in quanto "diretto, nelle intenzioni, al coinvolgimento plurale di *stakeholders* pubblici e privati, comunque partecipi di poteri di *governance*".²¹

In realtà, la genesi del MCA ci riporta alle procedure di monitoraggio macroeconomico introdotte a Maastricht nel 1992 nonché alla "Strategia europea per l'occupazione" lanciata dal Consiglio europeo di Essen nel 1994 e formalizzata nel Trattato di Amsterdam del 1997. Ne è derivata una stratificazione normativa che di fatto ha rafforzato gli strumenti del coordinamento politico.

Concepito in vista di promuovere il dialogo tra le parti sociali sulle riforme del mercato del lavoro, dei beni e dei capitali, con i processi innescati (fra il 1997 e il 1999) dai Consigli europei di Lussemburgo, di Cardiff e di Colonia, il coordinamento delle politiche nazionali ha assunto una dimensione più ampia e complessa. In tal modo, questi processi hanno fornito al Consiglio di Lisbona del 2000 ulteriori spunti per definire più compiutamente le caratteristiche funzionali del metodo aperto di coordinamento. Si inaugura un nuovo modo di concepire l'azione delle istituzioni comunitarie e, conseguentemente, un nuovo rapporto interistituzionale fra UE e Stati membri, caratterizzato da una maggiore flessibilità e collaborazione anche nei settori tradizionalmente considerati dagli Stati di loro esclusiva competenza.

Nella loro formulazione, molti degli aspetti caratterizzanti il MCA si collegano alla procedura di "sorveglianza multilaterale" per il controllo della convergenza delle politiche finanziarie e di quella occupazionale degli Stati membri, così come stabilito negli artt. 99 TCE (ora art. 121 TFUE) e 128 TCE (art. 147 TFUE) e nel Patto di stabilità e crescita. E, infatti, la Strategia di Lisbona fa esplicito riferimento a questi due articoli, che rappresentano così le basi giuridiche del MCA. Ed è oltremodo significativo che, sul finire del primo decennio, il Trattato di Lisbona abbia esteso il MCA dalla sola politica per l'occupazione, alla politica

Gli strumenti di coordinamento preesistenti

²¹ A. Manzella, *Verso Lisbona Plus*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, n. 3, p. 707.

sociale (art. 156 TFUE), alla ricerca, allo sviluppo tecnologico (181 TFUE) e ai settori nei quali l'Unione ha competenza per svolgere azioni di sostegno, di coordinamento o di completamento dell'azione degli Stati membri (art. 6 TFUE).

Più specificamente, come è stato giustamente affermato, alle soglie del 2000 il MCA si presenta quale esempio più originale del nuovo modello di *governance* europea²². Esso prevede un articolato sistema di procedure e di norme, molte delle quali di *soft law*, che peraltro si delineano come lo strumento privilegiato del moderno *ius mercatorum*²³, dotato di regole che presentano una vocazione "universalistica, in ambito statale", ma con un alto grado di "specialità, rispetto alla restante normazione nazionale"²⁴. Per quanto riguarda la Strategia di Lisbona, pur non essendo dotate di forza cogente²⁵, sia le norme procedurali che le norme materiali *soft* servono a disciplinare il comportamento di alcune istituzioni e sono spesso richiamate nei Trattati.

Sul piano operativo, al suo sorgere il MCA s'afferma in modo complementare rispetto al metodo comunitario, basato quest'ultimo sui procedimenti per l'approvazione degli atti "tipici" della Comunità (ex art. 249 TCE, ora art. 288 TFUE). Nella sua evoluzione, il MCA evidenzia tre fra le più importanti caratteristiche del processo di lisbonizzazione, l'una logica conseguenza dell'altra: 1) un approccio di cooperazione *soft* e progressivo, utilizzato nell'elaborazione delle politiche per diffondere le buone prassi e conseguire un adeguato livello di convergenza verso l'obiettivo strategico; 2) un processo di mutuo apprendimento (*mutual learning*) degli Stati membri, volto a produrre, nel lungo periodo, delle *hard consequences* sul piano delle politiche economiche e sociali; il MCA serve a considerare le singole strutture economiche e sociali statali nei

²² G. De Burca, J. Scott, *Introduction a G. De Burca, J. Scott* (a cura di), *Law and new Governance in the EU and the US*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 3.

²³ Per la nozione di *ius mercatorum*, per tutti si veda P. Prodi, *Settimo non rubare. Furto e mercato nella storia dell'Occidente*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 72 ss.; C. Petit, *Mercatura y "ius mercatorum"*. *Materialies para una antropologia del commerciante moderno*, in C. Petit (a cura di), *Del "ius mercatorum" al derecho mercantil*, Madrid, M. Pons, 1997, pp. 15-70; M. Rosaria Ferrarese, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 83 ss.

²⁴ F. Galgano, *La globalizzazione allo specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 19.

²⁵ Tanto che per alcuni non si può parlare di norme né di atti; R. Bin, *Soft law, no law*, in A. Somma (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 31 ss.; Idem, *La scarsa neutralità dei neologismi. Riflessioni attorno a soft law e a Governance*, in L. Desanti, P. Ferretti, A.D. Manfredini (a cura di), *Per il 70 compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 19-30.

loro rendimenti, in modo da alimentare con le buone pratiche l'apprendimento reciproco; 3) una elevata flessibilità nella determinazione degli obiettivi e, di conseguenza, nella predisposizione dei mezzi in grado di soddisfarli.

Ciononostante, sin dall'avvio della Strategia, la mancanza di *government* nell'applicazione del MCA mostra chiare difficoltà nella sua attuazione, dando "luogo ad un quadro di programmazione difficile da capire e da seguire": non favorisce la formulazione e la "comunicazione efficace degli indirizzi politici a livello comunitario. Inoltre, all'attenzione dedicata alla formulazione degli indirizzi non corrisponde altrettanta attenzione per la loro attuazione. La gerarchia degli obiettivi si smarrisce, non essendo più individuabili nella molteplicità degli indicatori utilizzati per monitorare i risultati conseguiti"²⁶. Il sistema di monitoraggio, sottostante al MCA, è estremamente faticoso e scarsamente incisivo, soprattutto se rapportato allo scopo primario e generale, originariamente definito nel Consiglio europeo di Lisbona del 2000: fare, come si è detto, dell'Europa unita l'area più competitiva al mondo, sostenendo l'occupazione, la coesione sociale e una "nuova economia" basata sulla conoscenza e sull'investimento in capitale umano.

Siamo insomma innanzi ad un tipico caso di *governance without government*²⁷: l'assenza di governo provvisto di una autorità formale (*government*) è contestuale al fenomeno di regolazione e sorveglianza multilaterale (*governance*) basato essenzialmente sulla *peer pressure*²⁸.

In tal modo, la gerarchia degli obiettivi viene a perdere di efficacia perché l'elaborazione e la comunicazione degli indirizzi politici fra le istituzioni comunitarie e quelle dei Paesi membri non è supportata da una strumentazione adeguata. Le priorità non sono più identificabili e si perdono nella molteplicità degli indicatori predisposti per monitorare i risultati conseguiti in ciascuna delle sei grandi aree: quadro economico generale; occupazione; riforme economiche; innovazione e ricerca; coesione sociale; sostenibilità ambientale. Una molteplicità di indicato-

²⁶ Si veda il cap. 2.1 di A. Crescenzi.

²⁷ J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (a cura di), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

²⁸ P. Cirielli, *La parabola discendente del metodo aperto di coordinamento*, p. 201 ss.; si veda anche P. Bilancia, *Cooperazione e convergenza in un sistema di multilevel governance*, p. 3 ss.; in *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol II, *Governance multilivello, regolazione e reti*, a cura di L. Ammannati e P. Bilancia, Giuffrè, Milano, 2008.

ri (inizialmente 35, poi ampliati a 79) che nel 2003 sarà semplificata con l'adozione di una *short list* di 14 indicatori strutturali, ordinati per sei aree di riferimento (cfr. cap. 1.1).

Va peraltro ricordato che, sul piano generale, in questa fase del processo di integrazione europea le indicazioni qualitative (quelle quantitative riguardano il Patto di stabilità e crescita) sono volte essenzialmente al completamento del mercato interno, implicando una più elevata integrazione fra le singole economie nazionali. Come ribadito anni dopo dal Rapporto Monti, il *single market* è un obiettivo strategico fondamentale per l'Europa unita, da perseguire con rinnovata determinazione politica²⁹. In effetti, sin dalla sua affermazione, la Strategia di Lisbona si muove sulla base del potenziamento del mercato interno, ne affronta le principali "strozzature" connesse al relativo funzionamento e alle relative infrastrutture³⁰. Questi limiti frammentano il commercio intra-UE, frenando le potenzialità dell'iniziativa economica e dell'innovazione, in uno spazio giuspolitico che durante il decennio si va sempre più allargando. Tutto ciò premesso, è indubbio che nella sua prima fase di attuazione la Strategia di Lisbona mostra una marcata genericità nella fissazione degli obiettivi, a cui corrisponde una scarsa adeguatezza dei mezzi per poterli realizzare. Tanto che, nel 2005, a metà del percorso originariamente concordato, la Strategia appare un sostanziale fallimento.

L'economia europea nel suo complesso è ancora lontana dagli ambiziosi obiettivi stabiliti a Lisbona nella primavera del 2000. In particolare, dal punto di vista operativo, l'applicazione del metodo di coordinamento aperto disegna, come si è accennato, un quadro di programmazione generico e poco efficace. Gli eventi esterni che si sono succeduti dal 2000 non hanno poi contribuito a creare un ambiente favorevole al buon funzionamento di una strategia, sovraccarica di obiettivi poco coordinati, spesso confliggenti e, perciò, scarsamente coerenti sul piano politico, economico e sociale. A questo s'aggiunge l'inerzia degli Stati membri, anch'essi responsabili della scarsa operatività e incisività del disegno strategico predisposto a Lisbona nella primavera del 2000.

Partendo da queste constatazioni, già nel marzo del 2002, il Consiglio

²⁹ M. Monti, *A New Strategy for the Single Market*, cit., pp. 37 ss.

³⁰ Ed è quanto si afferma nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 26 marzo 2010 (in EUCO 7/10), allorquando si affronta la questione del rilancio della Strategia di Lisbona che, come vedremo, verrà definita *EUROPE 2020: A New European Strategy for Jobs and Growth*: "the new strategy will address the main bottlenecks constraining growth at national and at EU level, including those related to the working of the internal market and infrastructure" (p. 3).

europeo di Barcellona sollecita la Commissione a razionalizzare i processi di coordinamento delle politiche e a concentrarsi sulla loro attuazione, più che sull'elaborazione annuale degli indirizzi. Nel solco di questa richiesta, la Commissione europea presenta nello stesso periodo una Comunicazione sulla razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione. Viene inoltre istituito, nel 2004, il Gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok³¹ che presenta il Rapporto Kok, *Affrontare la Sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione* (cfr. cap. 2.1.1).

Facendo leva su alcuni fondamentali dati empirici, si rileva come il parziale insuccesso della Strategia sia imputabile innanzitutto all'eccessiva numerosità dei *targets* che, conseguentemente, rende alquanto difficile e scarsamente efficace il sistema di sorveglianza multilaterale. Ciò premesso, il Rapporto Kok conferma che gli obiettivi primari fissati con la Strategia di Lisbona nel 2000 - lo sviluppo economico, il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro, la coesione sociale e la sostenibilità ambientale - restano dei traguardi dai quali l'Europa non può prescindere. L'attuazione di questi obiettivi deve ispirarsi a tre principi fondamentali: attenzione all'impatto sul territorio delle politiche europee; ampia partecipazione e condivisione nella definizione delle finalità; semplificazione e razionalizzazione nella attuazione della Strategia. Per l'Europa questo è strumentale per raggiungere più elevati livelli di crescita potenziale e di sviluppo sociale.

Il Rapporto Kok propone una *governance* che coinvolga maggiormente le parti sociali e gli attori istituzionali: dal Consiglio europeo, che deve guidare la Strategia, agli Stati membri che devono impegnarsi a dare attuazione alle politiche europee, dalla Commissione, che deve monitorare e supportare le politiche del settore, al Parlamento europeo che deve giocare un ruolo più propositivo³².

1.2 Il rilancio del 2005: la dimensione sociale e ambientale della Strategia e i nuovi strumenti di programmazione

Alla luce degli insoddisfacenti risultati economici raggiunti nel primo

³¹ Per l'Italia al Gruppo presieduto da Kok ha partecipato il Professor Luigi Paganetto.

³² *Infra*, Crescenzi, cap. 2, Parte I.

quinquennio di sua operatività, la Strategia di Lisbona è così oggetto di un primo significativo rilancio, che si sostanzia soprattutto nella ridefinizione di alcuni *targets* (intermedi e finali). In particolare, nel 2005 i Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea decidono di riformulare la Strategia di Lisbona secondo due prospettive: la crescita economica e l'occupazione. In tal modo, si delinea la *new strategy for growth and jobs*: si tratta effettivamente di un "rilancio", in quanto la nuova strategia si estende più marcatamente agli aspetti sociali, e non solo a quelli economici. In pratica, essa diventa un quadro di composizione delle politiche tradizionali, inserite nella dimensione trasversale dello sviluppo sostenibile (privilegiando le azioni per la competitività, la crescita, l'occupazione e la coesione territoriale). Ciò spiega l'enfasi posta sulla creazione di posti di "lavoro di qualità", socialmente sostenibili e a basso tasso di inquinamento ambientale (cfr. cap. 2.1). Insomma, pur non cancellando l'architettura originaria così come determinata nel *summit* portoghese del 2000, il rilancio del 2005 ne ridefinisce obiettivi e procedure, prevedendo una sequenza di due cicli (2005-2008 e 2008-2010) con rinnovate strumentazioni. In questa prospettiva, le istituzioni europee, su proposta della Commissione, individuano tre principali obiettivi: 1) il miglioramento dell'ambiente economico con riforme infrastrutturali nella regolamentazione e nell'integrazione dei mercati; 2) l'innalzamento della capacità innovativa e competitiva del sistema produttivo europeo, aumentando il livello e la qualità della spesa in ricerca e sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie, anche al fine di garantire uno sviluppo sostenibile; 3) la crescita dei livelli di occupazione con politiche volte a incentivare la partecipazione dei cittadini e delle parti sociali, migliorando la flessibilità delle imprese e dei mercati del lavoro, mediante investimenti in capitale umano.

Sul piano della *governance*, la novità più rilevante riguarda l'approccio integrato nel processo di coordinamento delle politiche, economica ed occupazionale, a livello europeo e nazionale³³. È anche l'avvio della cd. lisbonizzazione della politica di sviluppo e di coesione, fondamentale per costruire "a fully fledged EU social model". Sul punto occorre invero sottolineare che, sin dalle origini, l'integrazione europea è stata

³³ F. Kostoris, *Il coordinamento delle politiche economiche*, p. 65 e ss. e P.C. Padoan, *L'Europa e la governance economica globale*, p. 235 ss., in *L'Unione Europea nel XXI secolo*, a cura di S. Micossi e G. L. Tosato, Il Mulino, Bologna, 2008.

caratterizzata da due tendenze apparentemente opposte: da un lato, la logica dell'"apertura", "aiming at fostering free movement and not discrimination" dei cittadini europei e dei relativi diritti, ivi compresi quelli di carattere sociale; dall'altro, la logica della "chiusura", che gli Stati membri hanno "historically built around themselves, especially in the social sphere". Da questo punto di vista, il rilancio della Strategia di Lisbona si prospetta dunque come un metodo politico cruciale: quello di "reconcile these two logics and transform the encounter between nation-based welfare and EU-based economic unification into a "happy marriage"", ossia in un quadro istituzionale capace di "expanding and strenghtening the life chances of its citizens", come alla fine del decennio viene definito, nei suoi elementi essenziali, il modello sociale europeo³⁴, con riflessi negli ordinamenti nazionali. In questa prospettiva, dopo il rilancio del 2005, la nuova programmazione 2007-2013 della politica di coesione prevede che il 60 per cento dei fondi per le Regioni "convergenza" e il 75 per cento per le Regioni "competitività" siano destinati agli obiettivi di Lisbona (cfr. cap. 4, Parte I).³⁵

Per quanto ad esempio riguarda l'Italia, la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, si inserisce nel secondo ciclo della Strategia all'interno di un nuovo quadro normativo, con cui si definiscono: obiettivi e strumenti finanziari di intervento della politica di coesione, il contesto di riferimento strategico (nazionale-comunitario) e il processo di verifica sull'attuazione dei risultati.³⁶ L'Italia, sulla base della nuova disciplina comunitaria, in coerenza con gli "Orientamenti strategici della Unione per la coesione" e nel quadro dei grandi orientamenti di politica economica (GOPE) e della strategia europea per l'occupazione (SEO)³⁷, ha elaborato il "Quadro strategico nazionale 2007-2013" (di seguito QSN), nel quale vengono ad essere indicati: l'analisi delle priorità strategiche delle politiche nazionali, coordinate anche a livello regionale; l'elenco dei programmi operativi di attuazione a carat-

³⁴ M. Ferrera, *Mapping the Components of Social Europe: A Critical Analysis of the Current Institutional Patchwork, Paper*, settembre 2010, p. 3.

³⁵ M.J. Rodrigues, *Con o senza Lisbona: le riforme difficili*, in *Italianieuropei*, 3/2007.

³⁶ I criteri per la ripartizione dei fondi sono definiti nel Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 che ha abrogato le norme che regolavano la disciplina della precedente programmazione 2000-2006 (Regolamento (CE) n. 1260/1999).

³⁷ Approvati con la Decisione del Consiglio CE 702/2006 del 6 ottobre 2006; i grandi orientamenti di politica economica (GOPE) per il periodo 2005-2008, sono contenuti nella raccomandazione del Consiglio CE 601/2005 del 12 luglio 2005; la Strategia europea per l'occupazione (SEO) è contenuta nella decisione del Consiglio europeo CE 600/2005 del 12 luglio 2005 (cfr. capp. 1 e 2).

tere nazionale (PON) e regionale (POR); le valutazioni *ex ante* dei programmi operativi; gli indicatori economici consuntivi regionali che giustificano le scelte di allocazione delle risorse (cfr. cap. 4.3.2).

Siamo innanzi ad un esempio che permette di cogliere le reali dinamiche di ciò che s'è definito come "processo di lisbonizzazione".

In parallelo, negli stessi anni, si avviano importanti riflessioni in tema di bilancio dell'Unione (cfr. cap. 4.1), che porteranno all'Accordo interistituzionale del maggio 2006 orientato su tre grandi priorità:

- a) l'integrazione del mercato unico nell'obiettivo più ampio di sviluppo, che ingloba, gli obiettivi di competitività e coesione;
- b) il rafforzamento dei diritti fondamentali e della cittadinanza europea;
- c) l'espansione del ruolo dell'Europa sulla scena mondiale.

In questo contesto generale, si introducono importanti cambiamenti e semplificazioni negli strumenti necessari per il soddisfacimento degli obiettivi prefissati dalla Strategia di Lisbona: i GOPE e gli orientamenti per l'occupazione sono riunificati nelle 24 "Linee guida integrate 2005-2008" (IGS), approvate dal Consiglio Europeo del 16-17 giugno 2005. Le aree da valutare con il sistema degli indicatori diventano cinque: mercato del lavoro; coesione sociale; formazione; innovazione; ambiente. In sostanza, si tratta di un ritorno alla programmazione che definisce contenuti, tempi (cicli triennali) e responsabilità delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri (cfr. cap. 2.1.3). A questo fine si prevede, a livello nazionale, un responsabile governativo, "Ms/Mr Lisbona", incaricato del coordinamento di tutte le relative iniziative fra le amministrazioni dello Stato, coinvolgendo le parti sociali e le autonomie locali.

Il processo si è sviluppato secondo queste cadenze: un primo ciclo (2005-2008) di programmazione triennale; all'interno del triennio una valutazione annuale istruita dalla Commissione e conclusa dal Consiglio di primavera; un secondo ciclo (2008-2010) che riprende le fasi predette.

Più nel dettaglio, la Commissione ha presentato, nel luglio 2005, il Programma comunitario di Lisbona, delineando i progetti di riforma a livello europeo e definendo gli orientamenti di politica economica generali - con valenza triennale - riguardanti: gli andamenti macroeconomici; la riforme dei mercati, le politiche micro-settoriali e le infrastrutture; l'occupazione. Sulla base del Programma comunitario della Commissione, gli Stati membri hanno elaborato e presentato, entro il

15 ottobre 2005, il Programma Nazionale di Riforma, che ha definito obiettivi ed impegni del primo ciclo (2005-2007).

La Relazione annuale sull'attuazione della Strategia, presentata il 25 gennaio 2006 dalla Commissione nell'ambito del ciclo triennale di programmazione, "É ora di cambiare marcia" (*Time to move up a gear*), ha poi valutato i 25 Programmi nazionali di riforma, rilevandone i punti di forza e/o di debolezza, e ha proposto un'azione concreta a livello dell'UE e a livello nazionale. Sono individuate quattro aree di azione prioritaria: investimenti nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione; eliminazione degli ostacoli per le Piccole e Medie Imprese (PMI); incremento della popolazione attiva mediante politiche del lavoro; garanzia di approvvigionamento sicuro e sostenibile di energia.

I Programmi nazionali sono presentati in forma standardizzata. Si individuano le priorità definite dalle 24 linee guida, che vengono accorpate in macro aree corrispondenti alle tre parti del Programma: la prima, riguardante le misure macroeconomiche e di politica di bilancio; la seconda, le riforme strutturali e microeconomiche; la terza, le politiche del mercato del lavoro e di coesione sociale.

Nel corso del biennio 2006-2007, inoltre, la metodologia di valutazione delle politiche è stata particolarmente sviluppata: l'attenzione si è focalizzata sull'esigenza di costruire un sistema di rilevazione efficace e trasparente, in grado di misurare i progressi compiuti nelle riforme strutturali ed effettuare una valutazione "intelligente". A questo fine nel 2006, nell'ambito del Comitato di Politica Economica è istituito il *Lisbon Methodology Working Group* (LIME WG)³⁸: si tratta di una collaborazione molto importante per la misurazione e la comparazione (*benchmarking*) dei risultati ottenuti dalle misure adottate dai singoli Paesi membri. Inoltre, nel settembre 2008, in occasione di una conferenza su *Strengthening delivery of Lisbon Reforms*, organizzata in Italia, congiuntamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dalla Commissione Europea e dal Comitato di Politica Economica, il LIME ha presentato il *Lisbon Assessment Framework* (LAF): un *framework* metodologico finalizzato all'individuazione delle aree di politica economica rilevanti per la crescita e l'occupazione, evidenziando gli elementi di forza (esempi di *best practices* da sottolineare anche in sede di sorveglianza multilaterale) e proponendo interventi sugli elementi di debolezza (cap. 2.2.2.).

³⁸ *Infra*, pp.170 ss. Dal gennaio 2010 il Presidente del Comitato di Politica Economica è l'italiano

Nel rilancio del 2005 emerge innanzitutto il ruolo più incisivo della Commissione, potenziata nella sua "legittimità tecnica" che si esplica in primo luogo nella preparazione delle riunioni del Consiglio di Primavera, con un'apposita Comunicazione. A questo documento s'affiancano, come si è detto, una serie di altri interventi consultivi provenienti da Consigli dei Ministri (ECOFIN, EMPSCO) più direttamente legati ai temi della Strategia. Questi documenti presentano una grande varietà di denominazioni: si va dalle citate Comunicazioni, passando alle Relazioni o Conclusioni, per finire ai messaggi, ai progetti di Conclusioni, alle Raccomandazioni e anche alle "Raccomandazioni di Raccomandazione" (con le quali la Commissione raccomanda, appunto, al Consiglio di adottare una Raccomandazione), ai Pareri dei Consigli settoriali. Ne consegue un procedimento deliberativo, caratterizzato da un alto grado di partecipazione di organi politici, con il rischio peraltro di dispersione e scarso coordinamento: per questo lo snodo principale, che resta la Commissione, deve essere particolarmente autorevole.

Questi passaggi procedurali rappresentano la base per l'esercizio della concreta capacità di indirizzo e responsabilità del Consiglio europeo che, anche nel rilancio della Strategia, rimane l'istituzione con la responsabilità di decisione sulla valutazione delle politiche statali e sugli indirizzi prioritari, in un dialogo costante con la Commissione e con gli Stati membri.

Il Consiglio europeo del marzo 2007, infatti, nella preparazione del secondo ciclo triennale della Strategia di Lisbona (2008-2010), sollecita la Commissione a presentare una relazione interinale per l'autunno dello stesso anno, in vista della proposta di orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione. Nella medesima sede, il Consiglio invita gli Stati membri al rafforzamento del mercato interno e della competitività, alla semplificazione del quadro normativo, rendendo più dinamica l'attività d'impresa: di qui l'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012. Alle quattro tradizionali libertà di circolazione si aggiunge, come si è detto, la quinta libertà di circolazione della conoscenza che, in quanto bene comune (*commons*), presuppone il libero accesso alla stessa. Il Consiglio, inoltre, lancia la politica europea climatica ed energetica integrata e sostenibile, che porterà poi agli obiettivi cd. 20-20-20: riduzione del 20 per cento delle

Lorenzo Codogno. Peraltro nel periodo novembre 2006-gennaio 2010 Codogno è stato anche Presidente del LIME WG.

emissioni di gas ad effetto serra; realizzazione del 20 per cento dei consumi con fonti energetiche rinnovabili; aumento del 20 per cento dell'efficienza energetica.

Sulla scorta di questi indirizzi, nel biennio 2007-2008, la Commissione e il Consiglio hanno così potuto arricchire i contenuti della Strategia, con riferimento allo sviluppo sostenibile, alla solidarietà sociale, all'efficienza energetica e alla tutela ambientale (cfr. cap. 2.1.3).

In una prospettiva più ampia, si sottolinea come in questo momento si ponga ulteriormente l'accento sulla *Green Economy*, elemento prioritario del programma elettorale, e poi di governo, del nuovo Presidente degli Stati Uniti d'America Barak Obama. Segno evidente che la sostenibilità ambientale diventa fattore determinante - perlomeno nei documenti ufficiali - del nuovo scenario globale, al punto da sollevare alcuni importanti interrogativi sulla validità degli indicatori con cui sono state fino a questo momento misurate le performance delle singole economie, comprese quelle emerse e quelle emergenti. È infatti più marcata la sensazione che il "vecchio arnese" del Prodotto interno lordo (o GDP) non sia in grado di valutare in modo sufficientemente adeguato la "qualità" della crescita dei Paesi, soprattutto se rapportato alle condizioni sociali ed economiche di alcuni strati della popolazione, ma anche al rispetto degli standard minimi di garanzia dei diritti fondamentali.

Allargando, dunque, l'analisi allo scenario globale, con la Strategia di Lisbona l'UE si propone in modo "molto più proattivo" in materia di energia e ambiente, invitando al superamento della limitata impostazione internazionalista, così come affermata nel Trattato di Kyoto (del 1997), e proponendo soluzioni più avanzate nel *summit* di Copenhagen (del 2009). L'intervento dell'UE riguarda "due binari principali: uno di politica industriale, l'altro di natura finanziaria".

Per quanto attiene il primo aspetto, la Strategia dell'UE potrebbe qui proporsi "come facilitatore di percorsi verso imprese europee transnazionali, che possano svolgere un ruolo significativo e contribuire a superare gli egoismi nazionali"³⁹. Diverso, invece, l'intervento auspicato in ambito finanziario: in questo caso l'obiettivo è quello di sostenere investimenti per promuovere l'innovazione tecnologica nell'UE e per favorire il trasferimento "tecnologico verso i Paesi più vulnerabili".

La *Green Economy*

³⁹ V. Termini, *Energia e ambiente oltre Kyoto*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 271-272.

Come già indicato dalla Commissione nel 2006, il Consiglio europeo del 2007 ha confermato le quattro aree di azione prioritaria: investire nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione; eliminare le costrizioni per le PMI, proponendo un programma di semplificazione degli oneri amministrativi; incrementare la popolazione attiva mediante politiche del lavoro; garantire l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di energia.

Alla fine del 2007, a due anni dal rilancio della Strategia di Lisbona, il percorso avviato sembra per molti aspetti coerente con la finalità di una crescita più equilibrata. La congiuntura internazionale si presenta nel complesso favorevole, anche per l'impulso asiatico; gli Stati Uniti registrano i primi rallentamenti, mentre l'Europa segna una netta ripresa, grazie soprattutto alle sue esportazioni e agli investimenti (moderato invece l'andamento dei consumi delle famiglie). Il mercato del lavoro segna alcuni progressi strutturali, in un contesto generale di sviluppo nel quale l'euro ha indubbiamente significato stabilità e garantito il funzionamento del mercato interno (cfr. cap. 2.1.4). Si può dunque dire che il miglioramento dell'economia europea è riconducibile alle politiche avviate con il rilancio della Strategia?

Nella Relazione Strategica, presentata nel dicembre del 2007, "Keeping up the Pace of Change", il bilancio della Commissione sul primo ciclo di programmazione è prudente. Pur segnalando i progressi compiuti dall'Unione⁴⁰, si afferma che le riforme strutturali hanno contribuito ad innalzare dello 0,2 per cento, dal 2005, il tasso di crescita potenziale stimato del PIL nella zona euro. Risultati migliori sono stati invece ottenuti sul fronte dell'occupazione. Ma la Commissione guarda con ottimismo ai risultati di contesto: per la prima volta in dieci anni alla forte crescita dell'occupazione ha fatto riscontro un deciso aumento della produttività. Inoltre, è proseguito il processo di consolidamento delle condizioni della finanza pubblica: nel 2007 il disavanzo di bilancio dell'UE-27 non è lontano dall'1 per cento del PIL dell'area, mentre il debito pubblico è pari a poco meno del 60 per cento del PIL. Il tasso di inflazione non si discosta dal *target* posto dalla Banca Centrale Europea.

⁴⁰ La Relazione annuale (*EU Annual Progress Report*), presentata per i primi due anni del ciclo triennale di programmazione, si trasforma nell'ultimo anno di ciascun ciclo in una Relazione strategica (*EU Strategic Report*), che mira sia a valutare i risultati raggiunti nel periodo considerato, sia a impostare la programmazione per il triennio successivo.

Secondo le valutazioni della Commissione, il primo Programma comunitario di Lisbona 2005-2008 ha prodotto risultati importanti: il miglioramento del quadro giuridico del mercato interno, grazie all'approvazione della Direttiva sui servizi e all'attuazione del piano d'azione per i servizi finanziari; una regolamentazione più mirata ad eliminare i costi inutili ed a rimuovere gli ostacoli all'innovazione; la metà degli Stati membri ha elaborato, o sta elaborando, politiche imperniate sul concetto di "flessicurezza". Inoltre, la costituzione di partenariati pubblico-privato sta diffondendo in Europa un sentimento di appartenenza nei confronti della Strategia, a cui s'aggiunge l'elaborazione di un programma politico di modernizzazione dell'economia europea tale da assicurare il *welfare* necessario per rispondere alle sfide poste dalla globalizzazione.

1.3 Il secondo ciclo 2008-2010 e l'irrompere della crisi finanziaria: valutazioni conclusive ufficiali

Sulla base di queste analisi, la Relazione Strategica della Commissione affronta le prospettive che si aprono per gli anni futuri e invita gli Stati membri a proseguire sulla via delle riforme, in vista dell'apertura del nuovo ciclo di programmazione 2008-2010 (cfr. cap. 2.1.5).

In effetti, secondo questa Relazione, occorre "insistere sulla dimensione dell'attuazione" delle politiche e sull'integrazione delle stesse. Nell'ambito della programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali, l'impostazione europea di una politica di coesione incentrata sugli obiettivi di Lisbona può portare, a livello nazionale, ad un più stretto collegamento tra i responsabili della Strategia di Lisbona e quelli delle politiche di coesione e sviluppo, coinvolgendo anche le autonomie locali, protagoniste principali di queste politiche.

Sotto quest'aspetto va anche ricordato che in Italia la programmazione nazionale dei fondi comunitari 2007-2013 è improntata sulle regole stabilite nella legge finanziaria per il 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296). Qui vengono individuate le somme da assegnare al Fondo aree sottoutilizzate (FAS) per il periodo 2007-2013, la cui programmazione finanziaria si conforma alle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013" (cfr. cap. 4.3.2.).

La dimensione dell'attuazione: il raccordo con la politica di coesione e ...

E infatti, a livello europeo la Relazione strategica della Commissione invita gli Stati membri a inserire nel proprio Rapporto di attuazione sulle riforme un "Action Plan", in cui siano esplicitate, con riferimento alle Raccomandazioni ricevute, le specifiche risposte di policy e i relativi tempi di implementazione.

Il livello nazionale di programmazione dovrà dialogare con il Programma Comunitario di Lisbona (*PCL, Community Lisbon Programme*) 2008-2010, in una rinnovata attenzione all'approccio di partenariato (*multilevel governance*) per definire le principali misure che a livello comunitario affianchino e rafforzino le politiche nazionali, in modo da rendere più saldo il quadro per l'attuazione. La proposta di un nuovo PCL (presentata dalla Commissione il 12 dicembre 2007) per l'avvio del secondo ciclo (2008-2010) prende come riferimento le linee guida integrate riconfermate e le quattro aree prioritarie - istruzione, ricerca e innovazione; ambiente favorevole per le PMI con semplificazione degli oneri amministrativi; agenda sociale e per l'occupazione; energia e sviluppo sostenibile - stabilite dal citato Consiglio europeo di primavera del 2007. Sono poi definite "una serie di azioni ambiziose ma realistiche", da attuare entro il 2010.

... di ricerca

Anche gli altri programmi europei sono inseriti nel quadro programmatico della Strategia per un migliore coordinamento: è da sottolineare che il VII PQ per la ricerca, approvato il 18 dicembre 2006 dal Parlamento europeo e dal Consiglio, segna una discontinuità con i programmi precedenti circa la durata, che significativamente si estende a sette anni (2007-2013) rispetto ai quattro anni tradizionali (cfr. cap. 4.4). Il PQ si struttura in modo più coerente con quanto stabilito dalla politica di coesione (che va dal 2007 al 2013) e dalla decisione sulle prospettive finanziarie (con lo stesso periodo di programmazione)⁴¹.

Questa impostazione troverà conferma anche nel contesto della crisi finanziaria: il Piano europeo di ripresa economica del 2008, infatti, ribadisce il ruolo strategico della politica di coesione, considerata la prima fonte di investimento comunitario nell'economia reale, sostegno rilevante dell'investimento pubblico (cfr. cap. 5.3). Da notare che questa rinno-

⁴¹ Decisione n. 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente il Settimo programma quadro di attività comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013). Decisione n. 969/2006/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente il Settimo programma quadro della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) per le attività di ricerca e formazione nel settore nucleare (2007-2011).

vata prospettiva è tale da influenzare le proposte di riforma del bilancio dell'Unione, oggetto di riflessione della Commissione con studi e consultazioni pubbliche nel corso del 2007-2008 (cfr. Parte II, cap. 2).

Sempre più centrale, per l'attuazione della Strategia, diventa il potenziamento e la modernizzazione del mercato interno.

In questa prospettiva, il secondo ciclo coincide con il triennio previsto per il recepimento della Direttiva servizi (n. 2006/123) relativa ai servizi nel mercato interno⁴² approvata il 12 dicembre 2006 dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Questa Direttiva tende al superamento degli ostacoli che impediscono o rallentano lo sviluppo delle attività di servizi prevalentemente prestati dalle piccole e medie imprese; ostacoli che derivano da procedure amministrative eccessivamente pesanti, dall'incertezza giuridica che caratterizza le attività transfrontaliere e dalla mancanza di fiducia reciproca fra gli Stati.

Richiamando una precedente Relazione della Commissione sullo Stato del mercato interno e dei servizi, nei Considerando 3 e 4 della Direttiva 2006/123 si rileva che, dopo più di un decennio dal completamento del mercato interno, sussiste un forte "divario fra la visione di una economia integrata per l'Unione europea e la realtà vissuta dai cittadini e dai prestatori europei". I servizi costituiscono il motore della crescita economica e rappresentano il 70 per cento del PIL, sviluppano opportunità per l'occupazione, e soprattutto per quella femminile. Ma la frammentazione del mercato europeo ne riduce notevolmente le potenzialità, ripercuotendosi negativamente sul complesso dell'economia dell'UE: in particolare sulla competitività delle PMI e la circolazione dei lavoratori. Questa frammentazione impedisce inoltre "ai consumatori di avere accesso ad una maggiore scelta di servizi a prezzi competitivi". L'eliminazione degli ostacoli giuridici alla realizzazione di un vero mercato interno costituisce, pertanto, una priorità per conseguire l'obiettivo, stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, di migliorare l'occupazione e la coesione sociale e di pervenire ad una crescita economica sostenibile allo scopo di fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo entro il 2010 con nuovi e migliori posti di lavoro. L'eliminazione di questi ostacoli, accompagnata da un avanzato modello sociale europeo, si prospetta dunque come "una premes-

Il Mercato interno e la
Direttiva servizi

⁴² In *GUCE* L 376,27 dicembre 2006, pp. 36 ss.

sa per superare le difficoltà incontrate nell'attuazione dell'agenda di Lisbona e per rilanciare l'economia europea, soprattutto in termini di occupazione e investimento": è importante realizzare un mercato europeo dei servizi, "mantenendo un equilibrio tra apertura dei mercati, servizi pubblici nonché diritti sociali e del consumatore"⁴³.

Il recepimento della Direttiva nei ventisette Paesi richiede un processo complesso, per il quale la Commissione ha assistito i Governi e le amministrazioni dei singoli Stati, prevedendo l'apertura di tre cantieri: 1) semplificazione della normativa in materia di accesso e di esercizio delle attività di servizi (attività industriali, artigianali, commerciali e delle professioni), e cioè delle leggi nazionali e regionali, nonché dei regolamenti statali, regionali, provinciali, comunali, che devono essere censiti, valutati e modificati alla luce dei principi della Direttiva; 2) istituzione di uno sportello unico presso il quale il prestatore di servizi possa espletare in via elettronica tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività; 3) cooperazione amministrativa effettiva tra Stati membri.

Alla fine del 2009, temine per il recepimento, gli Stati hanno adempiuto all'obbligo formale, ma il percorso per una completa attuazione della Direttiva è ancora lungo. Al di là della complessità del processo di monitoraggio e di valutazione della compatibilità con la Direttiva delle regolazioni in vigore, (processo che richiede il coinvolgimento di vari livelli di governo e il coordinamento di numerose Amministrazioni statali) in molti Stati membri è l'adeguamento amministrativo a risultare particolarmente laborioso. È proprio il "punto singolo" di contatto, a livello nazionale, a rappresentare il cuore della riforma: esso rappresenta l'organo presso il quale le imprese possono direttamente ottenere informazioni e compiere gli adempimenti prescritti per svolgere l'attività di servizi, utilizzando procedure di *e-government* e senza doversi relazionare con le singole autorità coinvolte. Il punto singolo di contatto deve essere l'unico intermediario tra l'impresa e la Pubblica Amministrazione, l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce in via telematica una risposta organica e tempestiva, in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento.

Come in diversi altri Stati dell'Unione europea, anche in Italia, a distanza di un anno dalla scadenza del termine per il recepimento della Direttiva

⁴³ Ivi, cons. 3 e 4, pp. 36-37.

servizi, il punto singolo di contatto è ora pienamente operativo, ed è gestito da Union Camere attraverso il portale www.impresainungiorno.gov.it. L'esigenza di un forte impegno da parte degli Stati membri volto ad attuare integralmente e rapidamente la Direttiva servizi è stata ribadita, da ultimo, nel Rapporto Monti, che sottolinea come i guadagni economici potenziali derivanti dall'applicazione di questa Direttiva siano compresi tra 60 e 140 miliardi di euro, equivalenti a un potenziale di crescita dello 0,6-1,5 per cento del PIL (cfr. Parte II, cap. 1.4).

Nel medesimo Rapporto si sollecitano anche l'adozione di un approccio ambizioso per quanto riguarda il processo di valutazione reciproca, i cui risultati devono servire a orientare ulteriori azioni mirate e l'estensione del sistema degli sportelli unici anche a settori e procedure non contemplati dalla Direttiva.

Avviando il secondo ciclo della Strategia, le istituzioni europee (Commissione e Consiglio) e gli Stati membri hanno formalmente rispettato le scadenze previste, secondo le medesime procedure. Tali scadenze, tuttavia, hanno perso di reale significato per l'irrompere della crisi finanziaria internazionale (a fine 2008 e agli inizi del 2009), che, da un lato, vanifica i progressi compiuti nel decennio e, dall'altro, evidenzia i limiti del percorso di riforme intrapreso. Peraltro, come si vedrà più avanti, gli stessi obiettivi della stabilità macroeconomica e della sostenibilità della finanza pubblica non sono stati adeguatamente garantiti dalla maggiore discrezionalità che, sin dal 2005, il Consiglio europeo ha riconosciuto agli Stati circa l'interpretazione "intelligente" dei vincoli del Patto di Stabilità in presenza dei disavanzi eccessivi della Germania e della Francia in quegli anni.⁴⁴ A ciò si è aggiunta la persistenza delle forti asimmetrie fra le economie dei vari Paesi, soprattutto quelli dell'Est, a seguito dell'allargamento.

Gli stessi risultati della Strategia possono essere valutati soltanto con riferimento al primo ciclo. Lo confermano le relazioni, già richiamate in Premessa, della Commissione europea e della Banca d'Italia. Entrambe, infatti, sottolineano i progressi nel mercato del lavoro con la riduzione del tasso di disoccupazione dell'Unione al 7 per cento, mentre la quota del 3 per cento di investimenti in ricerca e sviluppo, entro il 2010, è ancora lontana dall'essere conseguita, e i temi legati al *welfare* e

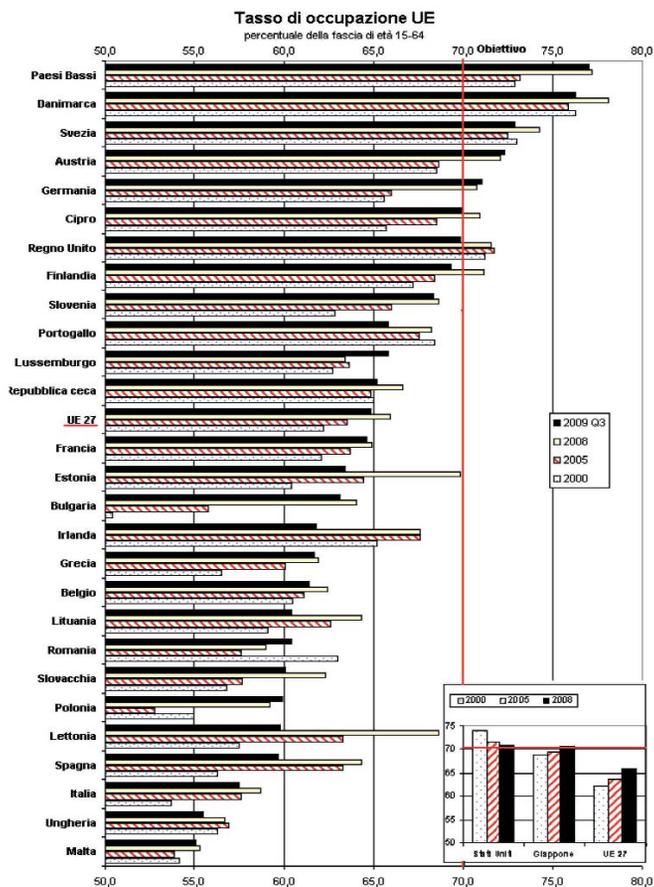
La crisi mondiale

Risultati finali della
Strategia: valutazione della
Commissione nel 2010; ...

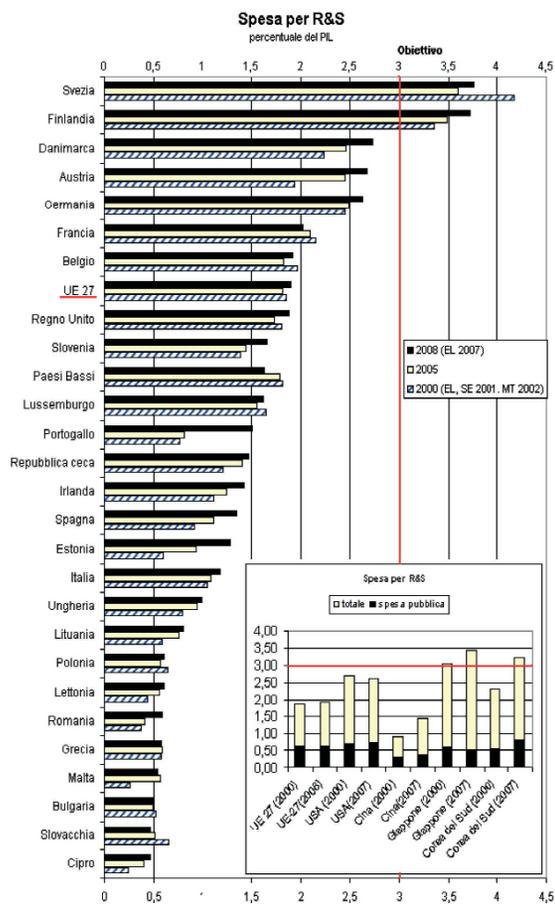
⁴⁴ Sul punto G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 165 ss.

all'invecchiamento della popolazione sono tutti da affrontare. È interessante chiamare tali valutazioni ufficiali (Cfr. Parte II, cap. 1.1).

In particolare, la Commissione nel suo documento di valutazione del 2010⁴⁵ sostiene che, anche se i principali obiettivi (tasso di occupazione al 70 per cento e 3 per cento del PIL destinato a ricerca e sviluppo) "non sono stati raggiunti" in tutti i Paesi, in alcuni di essi i risultati sono stati tali da suscitare un certo interesse, come dimostrano le seguenti tabelle:



⁴⁵ Commissione europea, Documento di valutazione della strategia di Lisbona, Bruxelles, 2 febbraio 2010, SEC(2010) 114 def.



"Globalmente la Strategia ha avuto un'influenza positiva sull'UE". Promuovendo azioni comuni in risposta alle principali sfide a lungo termine cui l'UE doveva (e deve) confrontarsi, essa ha in particolare: "contribuito a creare un ampio consenso sulle riforme necessarie all'UE"; prodotto "benefici concreti ai cittadini e alle imprese tra cui un incremento dell'occupazione e un ambiente imprenditoriale più dinamico con meno burocrazia"; reso l'economia dell'UE più "resiliente" (e cioè più resistente e flessibile di fronte a eventi improvvisi), consentendole di affrontare

la tempesta della drammatica crisi finanziaria di fine decennio.⁴⁶

Vero è che "la Strategia di Lisbona non disponeva degli strumenti necessari" per superare "alcune delle cause della crisi sin dal primo momento", e che il ritmo di attuazione delle riforme è stato lento e diseguale. Né, tanto meno, è stata sufficientemente riconosciuta l'importanza dell'interdipendenza delle singole economie nazionali in un contesto economico e sociale sempre più integrato. Ma l'esperienza del processo di Lisbona è stata fondamentale, quantomeno nell'apprendimento "delle politiche e nello scambio di buone pratiche".

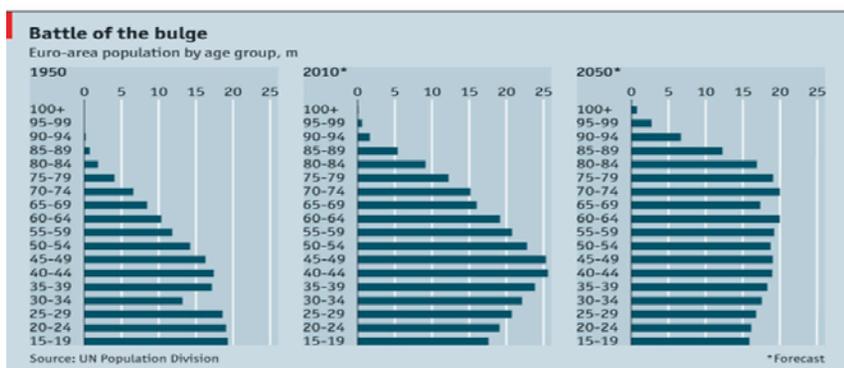
La Commissione ne ha tenuto conto nella proposta di riformulazione della Strategia, che abbandonato il riferimento a Lisbona per evitare confusione con il Trattato del 2007, diventa "Europa 2020". Tale proposta è contenuta nella Comunicazione del 3 marzo 2010, che riguarda il futuro della Strategia nel decennio successivo (cfr. Parte II, cap. 1.2). Questa proposta è stata oggetto, secondo il tradizionale processo deliberativo europeo, di una consultazione, avviata il 24 novembre 2009 e conclusasi il 15 gennaio 2010. In tal modo Europa 2020 si afferma, rispetto alla crisi, nei metodi e nei contenuti come una *exit strategy*. Da notare che pochi giorni prima che iniziasse questa consultazione, il 19 novembre 2009, la Commissione aveva presentato anche un'altra Comunicazione, "Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships", con cui veniva esaltato il ruolo del partenariato pubblico-privato (una delle idee di base della Strategia di Lisbona), quale volano degli investimenti pubblici, soprattutto nei casi delle difficoltà cicliche, acuite dalla crisi.

A livello nazionale, la Banca d'Italia afferma che la Strategia ha fornito un utile quadro di riferimento per le politiche strutturali in ambito sia europeo che statali. Quello iniziato a Lisbona nella primavera del 2000 deve essere considerato come un processo (il processo di lisbonizzazione dell'economia europea) non concluso, *in itinere*. E il suo successo o insuccesso dipenderà dall'attuazione del Programma di riforma delle politiche nazionali, in particolare per i settori dell'istruzione, del mercato del lavoro, dell'energia e della concorrenza. Sulla base dell'esperienza di questo decennio, in tutti questi ambiti l'attuazione della Strategia Europa 2020 richiederà verosimilmente "sforzi considerevoli e riforme anche radicali"⁴⁷.

⁴⁶ Ivi, pp. 6-9.

⁴⁷ D. Franco, Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, audi-

Ciò detto, va comunque sottolineato che la Strategia ha rappresentato la risposta della Comunità europea all'incalzante fenomeno della globalizzazione e alla necessità di fare fronte alla nuova dimensione della competitività globale. Una necessità che s'intreccia a livello comunitario con quella di garantire, nel nuovo contesto mondiale, il proprio modello sociale europeo. Di questo si devono tuttavia ridefinire alcuni parametri, onde evitare di far crollare tutto il sistema sotto i colpi di un imperante e incontrovertibile fenomeno: il progressivo invecchiamento della popolazione, dovuto a bassi tassi di natalità, certo, ma anche al generale miglioramento delle condizioni di salute e alle scoperte medico-scientifiche che hanno portato, e continueranno a determinare, un significativo allungamento delle aspettative di vita.⁴⁸



zione alle Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, *Documento di lavoro della Commissione europea: consultazione sulla futura strategia "UE 2020"*, 23 febbraio 2010, p. 22. L. Paganetto, Introduzione al convegno *Europa 2020. Una strategia per l'uscita dalla crisi e la crescita europea*, Roma, Istituto Luigi Sturzo, 12 maggio 2010, organizzato dalla Fondazione Economia Tor Vergata, CEIS.

⁵³ In ogni modo, l'invecchiamento della popolazione europea sta accelerando: la forza di lavoro attiva diminuirà di circa 2 milioni entro il 2020; il numero degli *over* sessanta aumenterà due volte più velocemente rispetto a prima del 2008. Questo avrà degli effetti tendenziali sui bilanci pubblici: *The Economist, The Future of Europe. Staring into the Abyss. As the Euro-Zone Crisis Spooks Governments, Opinions Are Diverging Dramatically about What the Union Is for*, 8 luglio 2010. A situazione di politiche economiche invariate, la modesta dinamica della produttività dell'UE determinerà inevitabilmente ancor più bassi tassi di crescita attesi che, a loro volta, comporteranno difficoltà di sostegno fiscale del debito pubblico. Alcune ricerche hanno infatti dimostrato che esiste un rapporto stretto fra debito pubblico e PIL, e fra tasso di sviluppo del PIL e tasso reale medio d'interesse sul debito, ciò che peraltro definisce la sostenibilità fiscale del debito. Sul punto S.G. Cecchetti, M.S. Mohanty, F. Zampolli, *The Future of Public Debt: Prospects and Implications*, in *Bank For International Settlements Working Papers*, marzo 2010, n. 300, pp. 6 ss..

2. Europa 2020 fra le misure anticrisi e il Trattato di Lisbona

2.1 La risposta alla crisi: il Piano di ripresa e il varo di Europa 2020

La fase conclusiva della Strategia di Lisbona coincide con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la drammatica crisi economico-finanziaria (cfr. cap. 5). Le risposte dell'Unione si sono sviluppate sullo scenario mondiale e al proprio interno, con l'obiettivo, in entrambi i casi, di aumentare il livello di coordinamento ritenuto indispensabile, in una prima fase, per fronteggiare l'emergenza, in modo da gestire, poi, il ritiro graduale delle misure straordinarie senza compromettere la ripresa economica.

L'Unione, da un lato, ha partecipato alla serie di incontri e di decisioni in sede multilaterale del G8 e del G20, oltre che delle istituzioni finanziarie internazionali, dall'altro, ha attivato le proprie sedi istituzionali⁴⁸.

Limitando l'esame al profilo interno⁴⁹, con una Comunicazione al Consiglio del 26 novembre 2008, la Commissione ha proposto l'adozione di un *European Economic Recovery Plan*, che prevede la combinazione, secondo un quadro coordinato, di interventi a carico dei bilanci nazionali e, in misura più ridotta di stanziamenti UE, ricavati mediante l'anticipo al 2009 e al 2010 di stanziamenti previsti, per gli anni successivi, dal quadro finanziario 2007 - 2012. È la prima risposta per stimolare l'economia degli Stati membri nel quadro del Patto di stabilità e crescita, che del resto, dopo la revisione del 2005, assicura la necessaria flessibilità in ordine al rispetto del rapporto *deficit/PIL*, in coerenza con gli obiettivi della Strategia di Lisbona⁵⁰. In questa occasione la Commissione ha inoltre ribadito che "gli Stati membri devono avvalersi nuovamente dei punti di forza dell'Unione (coordinamento efficace, quadri credibili offerti dal Patto di stabilità e di crescita e Strategia di Lisbona) nonché dei vantaggi di scala offerti dall'euro e dal più grande mercato interno del mondo. L'interazione degli interventi nazionali ed europei può aiutare tutti gli Stati membri a resistere alle più violente tempeste economiche mondiali e ad uscire più forti dalla crisi"⁵¹: *l'European Economic Recovery Plan*

⁴⁸ Il calendario complessivo è riportato nel capitolo 5.1.

⁴⁹ Per un'analisi più generale si veda A. Crescenzi (a cura di), *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Roma. LUISS University Press, 2010, *passim*.

⁵⁰ C. Pinelli, *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, cit., p. 323.

⁵¹ COM(2008) 800 defin., *Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo. Un piano europeo di ripresa economica*, 26 novembre 2008, p. 4.

(EERP) deve insomma essere strettamente collegato al "Patto di stabilità e di crescita e alla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione", statuendo "diverse azioni prioritarie per adeguare le nostre economie alle sfide a lungo termine pur continuando ad attuare le riforme strutturali volte ad aumentare la crescita potenziale"⁵².

Il Piano è approvato dal Consiglio nella riunione dell'11 e del 12 dicembre 2008, e si sviluppa su due linee principali: misure a breve termine, per rilanciare la domanda e salvare posti di lavoro; misure a lungo termine con "investimenti intelligenti", per garantire una maggiore crescita e una prosperità sostenibile nel lungo periodo. Si prevede l'erogazione di un immediato sostegno finanziario, mirato e temporaneo, pari a circa 200 miliardi di euro (l'1,5 per cento del PIL dell'UE), attraverso i bilanci nazionali (circa 170 miliardi di euro, 1,2 per cento del PIL), i bilanci dell'UE e della Banca europea per gli investimenti (circa 30 miliardi di euro, 0,3 per cento del PIL). Il piano di ripresa punta inoltre a rafforzare le riforme già avviate e ad affrontare la sfida dei cambiamenti climatici, concentrando il sostegno sugli elementi più deboli e proponendo misure concrete per promuovere l'imprenditoria, la ricerca e l'innovazione, anche nei settori automobilistico ed edilizio (cfr. cap. 5.1.2).

In effetti, gli interventi necessari ad affrontare la crisi finanziaria, dopo l'emergenza, hanno imposto una accelerazione nel processo di coordinamento. La fase sperimentale del processo di Lisbona è alle spalle. Le debolezze di questo processo hanno rappresentato un'utile lezione: bisogna rendere più uniforme il coordinamento e la sorveglianza della politica monetaria e di quella economica, rafforzando contestualmente il ruolo delle istituzioni europee, e segnatamente quello della Commissione.

In questo nuovo contesto economico è la Commissione, anche alla luce dell'ampio dibattito emerso in numerose sedi istituzionali (cfr. cap. 5), a prendere l'iniziativa per il "dopo Lisbona", elaborando la prospettiva "Europa 2020", "la *red line* cui l'attività volta alla formazione del diritto dell'Unione, sia a livello politico che tecnico, non potrà fare a meno di ispirarsi"⁵³.

La crisi di questi anni ha messo in luce questioni fondamentali e tendenze non più sostenibili: la bassa crescita, ad esempio, sta irrimediabilmente compromettendo la vita delle generazioni future. Occorre agire, e con

Il lancio di Europa 2020

⁵² Ivi, p. 6.

⁵³ Così la *Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2009* del 23 luglio 2010, presentata dal Governo al Parlamento, reperibile in www.politichecomunitarie.it, p. 71.

decisione, per ovviare alle carenze, sfruttando al contempo i punti di forza del modello sociale europeo. L'obiettivo primario è quello di far ripartire lo sviluppo, ma, al contempo, di garantire la sostenibilità dei conti pubblici in un momento di forte crisi dei mercati mondiali, che evidenzia la sempre maggiore interconnessione fra le economie dei singoli Stati membri. Nessun Paese può affrontare efficacemente le sfide mondiali se agisce da solo: il che torna a imporre l'esigenza di un più adeguato coordinamento fra le politiche economiche dei singoli Stati, anche nella prospettiva del miglioramento della vigilanza sul sistema finanziario internazionale.

Il Parlamento europeo usa parole chiare ed incisive, nella Risoluzione del 16 giugno 2010 sulla riforma del sistema di *governance* economica dell'UE, per garantire il successo della Strategia Europa 2020. In particolare, il Parlamento chiede che

" 14 ... la struttura di *governance* della strategia Europa 2020 debba essere rafforzata per assicurare che, a differenza della Strategia di Lisbona, essa raggiunga i propri obiettivi; deplora, quindi, profondamente che la Commissione e il Consiglio non abbiano presentato proposte in merito, malgrado la pressante richiesta fatta dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 10 marzo 2010 su Europa 2020".

Il Parlamento, inoltre,

"21 ... esorta il Consiglio europeo e la Commissione a definire un approccio "bastone e carota" e ad avvalersi di meccanismi di *compliance* nel quadro dell'articolo 136 del trattato - come incentivi economici (ad esempio fondi UE supplementari) e penali - atti a sostenere una *governance* economica UE rafforzata e più specificamente una più solida *governance* della Strategia Europa 2020".

Gli indirizzi del Parlamento, ribaditi anche nella Risoluzione del 20 ottobre 2010 *Migliorare la governance economica e il quadro di stabilità dell'Unione, in particolare nell'area dell'euro*⁵⁴, riguardano obiettivi di breve e medio termine, e richiamano la responsabilità della Commissione e del Consiglio come autorità formali di governo (*government*). Questi indirizzi saranno per la maggior parte seguiti⁵⁵ dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010.

⁵⁴ P7_TA-PROV(2010)0377.

⁵⁵ Parlamento europeo, Risoluzione sulla *governance* economica, 16 giugno 2010, P7_TA-

Con Europa 2020 l'attenzione, quindi, si focalizza nuovamente sui *target*, notevolmente semplificati, sugli obiettivi qualificanti, tenendo conto anche del principio di differenziazione, che garantisce il ruolo delle Regioni, in coerenza con il principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni Stato membro dovrà fornire il proprio contributo alla definizione e alla realizzazione degli obiettivi, utilizzando percorsi e politiche che rispecchino la propria condizione e il relativo "livello di ambizione" (cfr. Parte II, cap. 1.2).

In questo senso, la strategia Europa 2020 delinea un quadro dell'economia sociale di mercato per il prossimo decennio, incentrandolo su tre ambiti prioritari: crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva. I progressi registrati in questi campi saranno valutati sulla base di cinque traguardi principali (che possiamo definire come *ultimate goals*), perseguiti complessivamente dall'UE, ma che gli Stati membri dovranno tradurre in obiettivi nazionali, integrandoli nelle loro strutture economiche e sociali: 1) il 75 per cento delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; 2) il 3 per cento del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo; 3) i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti; 4) il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10 per cento e almeno il 40 per cento dei giovani deve avere una laurea o un diploma; 5) 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà. Nel quadro degli *ultimate goals* si prospettano le cd. "sette iniziative-faro".⁵⁶

L'ambizione è alta: in continuità con il primo decennio, e tenendo conto dei limiti e dell'insegnamento dell'esperienza vissuta, si definisce per il 2020 "un quadro politico più ampio che permetta di promuovere non solo la crescita e l'occupazione, l'innovazione e la competitività, ma anche, nell'ambito di una società più partecipativa, lo sviluppo di un'economia più "verde"". L'obiettivo dello sviluppo sostenibile si

Gli obiettivi di Europa 2020

PROV(2010)0224. Il Parlamento europeo aveva già approvato il 10 marzo 2010 una Risoluzione sulla Strategia 2020, P7_TA(2010)0053, su cui si rinvia al par. 3.

⁵⁶ Si tratta in particolare di questi sette impegni: un'Unione dell'innovazione per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione; un'Unione *Youth on the move*, per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento; un'agenda europea del digitale per accelerare la diffusione di internet ad alta velocità; un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse; una politica industriale per l'era della globalizzazione onde favorire lo sviluppo di una base industriale solida; un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro onde modernizzare i mercati occupazionali; una Piattaforma europea contro la povertà per garantire coesione sociale e territoriale.

tradurrà anche nel rilancio di un nuovo Piano strategico dell'UE "contro il cambiamento climatico, dopo lo scarso successo della conferenza di Copenaghen" del 7-18 dicembre 2009⁵⁷.

Come ha affermato il Presidente della Commissione europea, J. Barroso:

"Europa 2020 rappresenta l'azione concertata dell'UE nel prossimo decennio per sormontare alcune delle sfide economiche più temibili con cui l'Europa si sia mai confrontata. Un'economia "intelligente" è indissociabile da una società "saggia", basata su solidi valori europei. La crescita, la sostenibilità delle finanze pubbliche, la risposta ai cambiamenti climatici, l'inclusione sociale, una base industriale rafforzata e un terziario dinamico non sono alternative, bensì fattori che si rafforzano a vicenda. Nel decennio che ha preceduto il 2008, la disoccupazione in Europa è stata ridotta dal 12 per cento al 7 per cento. Ora abbiamo bisogno di nuove fonti di crescita per sostituire i posti di lavoro persi durante la crisi. Questo documento illustra le nostre proposte per mettere a frutto le potenzialità dell'Europa. Al tempo stesso, possiamo acquistare peso su una scena mondiale globalizzata dimostrando ai nostri partner che l'economia di mercato sociale è quella più efficiente e giusta"⁵⁸.

Ancora una volta, per il successo di Europa 2020 risulta centrale il buon funzionamento del mercato europeo, che da *Common Market* è diventato *Single Market* e ora *Internal Market*⁵⁹ e che, come già ricordato dal Rapporto Monti, resta il motore dell'integrazione europea.

In questo senso, il Rapporto Monti ha indicato priorità concrete: l'attuazione sempre più monitorata della Direttiva servizi che, come si è detto, è stata recepita da tutti gli Stati, ma che comporta progressive trasformazioni dei loro ordinamenti e della cultura delle burocrazie nazionali; un mercato interno del digitale (*Single Digital Market*) nell'ottica del bene comune dell'economia della conoscenza, potenzialmente

⁵⁷ J. Barroso, Press releases, *La Commissione lancia una consultazione sull'UE 2020: una nuova strategia per fare dell'UE un mercato sociale più intelligente e più verde*, IP/09/1807, reperibile in [eu / rapid / pressReleasesAction.do](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do), cit. anche in Dipartimento Politiche comunitarie. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2009*, cit., pp. 40-41.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Monti, nel suo Rapporto, *A New Strategy for the Single Market*, (cit.) preferisce l'"expression "single market"', tradotto come "unico" considerato più appropriato rispetto a "internal": "Firstly, citizens of any EU country are likely to understand the term "internal market" as referring to their own domestic market, rather than the EU-wide market. Secondly, when used with non-European interlocutors, the expression European "internal market" may convey a flavour of closure, of "fortress Europe", that in general is far from reality and that it is not in the EU's interest to nurture. Thirdly,

idoneo ad accrescere il PIL europeo (del 4 per cento per il 2020)⁶⁰; nonché la creazione della rete informatica di sostegno; l'ulteriore ampliamento della gamma dei servizi liberalizzati, con l'eventuale realizzazione di una rete elettrica comune, che taglierebbe in modo importante i costi dell'energia (che peraltro in Italia risultano fra i più onerosi, rispetto agli altri Stati membri).

Sulla base di questi presupposti, la Commissione europea ha presentato, il 27 ottobre 2010, la Comunicazione *Towards a Single Market Act For a Highly Competitive Social Market Economy. 50 Proposals for Improving our Work, Business and Exchanges with one Another*,⁶¹ evidenziando la necessità di rafforzare la *ownership*⁶² europea nel funzionamento del mercato interno e nel raggiungimento degli obiettivi strategici di Europa 2020. A ciò s'aggiunga che Europa 2020 si inserisce nelle strategie macroregionali all'interno dell'Unione e nelle aree immediatamente circostanti. Esse riguardano la dimensione della cooperazione da tempo avviata (ma senza concreti risultati) rispetto ai Paesi della riva sud del Mediterraneo con l'euro-partenariato, lanciato con gli accordi di Barcellona del 1995 (con riferimento ai 12 Paesi della Riva Sud), e rilanciato con l'Unione per il Mediterraneo del 2008 (che comprende anche i Paesi che si affacciano sul Mare Adriatico). Una strategia da rifondare inderogabilmente, di fronte alle "rivoluzioni" che, partite dai Paesi nordafricani con la svolta del primo decennio del XXI secolo,

"single" is a more committing description. In fact, the market for any particular good or service within the EU is "internal" by definition, but requires actions by policy makers and market participants, if it is to be really "single", rather than fragmented" (p. 13, Nota 1). Personalmente mi sembra che il termine "unico" non rappresenti una felice traduzione di "single" riferito al mercato e che riprende visioni escludenti, alimentate dalla vecchia logica sovrana del "dentro-fuori", scarsamente propensa ad interagire con altri fenomeni (mercati) economici. Sul punto si veda Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2010) 608 final, pp. 2 ss.

⁶⁰ Si veda *The Economist, Can Anything Perk up Europe? Yes: The European Union Will Thrive if Its Leaders Seize the Moment in the Same Way They Did 20 Years Ago*, 8 luglio 2010. Ma anche il Rapporto Monti, *op. cit.*, par. 2.3., *Shaping Europe's Digital Single Market*, pp. 44 ss.

⁶¹ Cfr. Parte II, cap. 1.4.

⁶² Termine, quello di *ownership*, che non a caso fa il suo ingresso nel lessico comune europeo con la Comunicazione della Commissione (3 settembre 2002) *Sulla razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione* lì dove s'afferma che per un corretto funzionamento del ciclo di coordinamento delle politiche occorre "Fostering a wider-shared commitment and "ownership"; including through a stronger involvement of the EP, the national Parliaments and a better consultation of social partners and civil society" [nella versione italiana: "promuovere un maggiore impegno e senso di appartenenza, tra l'altro attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali e una più ampia consultazione delle parti sociali e della società civile"]; COM(2002) 487 def.

stanno ora interessando tutta l'area del Mediterraneo. Europa 2020 conferma espressamente l'importanza di tali processi macroregionali, e in questa prospettiva si aggiunge l'ulteriore Strategia, elaborata e adottata per il Baltico, del giugno 2009.⁶³

È prevista una cornice rinnovata di interventi e di finanziamenti su numerose tematiche trasversali, con la promozione di progetti infrastrutturali di notevole importanza strategica per l'UE nelle macroregioni di tutto il perimetro: dal Mediterraneo al Baltico, dai Balcani all'Eurasia. Tali progetti devono qualificare in modo concreto i nuovi PNR, previsti da Europa 2020, inserendo una benefica e proficua competizione fra gli Stati e valorizzando le rispettive aree geopolitiche di riferimento e le loro relazioni di vicinato con gli altri Paesi (anche esterni all'UE). È l'ulteriore opportunità offerta dall'integrazione europea per favorire il livello di "ambizione" dei singoli Stati membri nelle politiche di sviluppo.

2.2 Il Trattato di Lisbona in soccorso della (neo) Strategia

Questa rinnovata dimensione strategica trova un contesto di "accoglienza normativa" più avanzato rispetto all'inizio del secolo, favorendo gli ulteriori, importanti passi nel processo di integrazione-costituzionalizzazione dell'UE, segnato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

⁶³ In questa occasione, la Commissione ha adottato una strategia globale per sfruttare il potenziale economico e ambientale della regione del Mar Baltico e rispondere alle sfide comuni cui deve far fronte questa regione. Elaborata sotto forma di comunicazione (COM[2009] 248 def.), questa strategia è volta a migliorare il coordinamento fra gli otto Stati membri che si affacciano sul Mar Baltico e gli altri Paesi costieri che non sono membri dell'Unione europea. La sua attuazione si basa sul rafforzamento della cooperazione fra i governi nazionali e regionali, le imprese e la parte restante della società civile. Si tratta di un nuovo approccio, attuato anche nel bacino del Danubio, che potrebbe ispirare altre strategie analoghe in altre regioni europee. Le misure adottate nel quadro della strategia rientrano in quattro sfide chiave: la creazione di un ambiente sostenibile; il miglioramento della prosperità della regione; il miglioramento dell'accessibilità e dell'attrattiva; la garanzia della sicurezza nella regione. La strategia per la regione del Mar Baltico è uno strumento interno destinato all'Unione europea e ai suoi Stati membri, ma implica una collaborazione con altri attori della regione come ad esempio la Russia, la Norvegia o la Bielorussia. Tale cooperazione con i Paesi terzi potrà avvenire attraverso strutture esistenti nel quadro della dimensione settentrionale, nonché in seno ad organizzazioni intergovernative come la Commissione di Helsinki per il Mar Baltico. Da notare che, al pari di Europa 2020, anche per la Comunicazione relativa alla strategia per il Baltico scaturisce da una consultazione pubblica on-line, realizzata dalla medesima Commissione europea a partire dal novembre del 2008, nonché da innumerevoli dibattiti pubblici e gruppi di lavoro organizzati negli otto Stati membri interessati.

Il secondo decennio si apre infatti con basi giuridiche rafforzate per la realizzazione del nuovo modello giuridico di "Comunità" che diventa ora "Unione": una pacifica convivenza sociale che tenga insieme le diversità (statali)⁶⁴ e l'Unità (europea), nell'ottica del benessere e del progresso delle comunità⁶⁵ individualmente e collettivamente considerate⁶⁶. È come se, nove anni dopo, il Trattato di Lisbona "soccorresse" Lisbona (la Strategia), implementandone sia la disciplina *soft* che la strumentazione metodologica. Del resto, la stessa Dichiarazione n. 30 allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona richiama espressamente i più importanti obiettivi della Strategia: creazione di posti di lavoro, riforme strutturali e coesione sociale.

Non solo, il Trattato di Lisbona: a) chiarisce il sistema delle competenze; b) rafforza il coordinamento e trasforma il tradizionale approccio di *soft cooperation*, introducendo alcune procedure di controllo verticale e garantendo così ad Europa 2020 un sistema di *government* più efficace.

a) *Sulle competenze*. Il Trattato di Lisbona riordina "le categorie e i settori di competenza", in base al principio di attribuzione, meglio esplicitato nel TUE e nel TFUE (rispettivamente art. 5, par. 1, e art. 7), su cui si fonda la "delimitazione delle competenze dell'Unione"; "qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri" (art. 5, par. 2, TUE). Questa delimitazione peraltro non significa separazione, perché "In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati" (art. 4, par. 3, TUE). Al principio di attribuzione si aggiungono i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che disciplinano la ripartizione dell'esercizio delle competenze (art. 5, par. 1, TUE) fra Stati membri e Unione. In altre parole, l'UE può agire esclusivamente nei limiti delle competenze attribuite dai Trattati per la realizzazione degli obiettivi

Il nuovo sistema di competenze dell'UE

⁶⁴ Del resto, sin dal Preambolo del Trattato UE si afferma che l'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità".

⁶⁵ L'Unione, infatti, "si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" (art. 3, c. 1, TUE). M. P. Chiti, *Dalla "Comunità di diritto" alla Unione dei diritti*, p. 255 e ss., S. Micossi, *Un laboratorio di democrazia*, p. 271 e ss., G. L. Tosato, *Quale Europa dopo Lisbona*, in *L'Unione Europea nel XXI secolo*, op. cit., p. 347 e ss.

⁶⁶ Sul concetto di comunità civili G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, con la trad. it. a cura R. Prandini, Roma, Armando Editore, 2005, spec. il cap. 3, *Diritti ibridi: costituzionalizzare le reti di governance private*, pp. 57 ss.

stabiliti dagli stessi, e l'esercizio di tali competenze deve rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5, par. 3 e 4).

Questi principi sottostanno al modello di Lisbona, e oggi di Europa 2020, che sperimenta così un moderno schema di *government-governance* multilivello - europeo, statale regionale e locale - basato su un *mix* equilibrato fra sussidiarietà e condizionalità: gli interventi delle istituzioni devono essere concepiti in misura dei luoghi, tenendo conto delle conoscenze e delle preferenze degli attori che vi operano, in ottemperanza del principio di sussidiarietà; a condizione, però, che ci sia un freno al proliferare di "latifondisti di rendite locali", che ostacolano la promozione della crescita, dell'innovazione e dello sviluppo nel mercato interno europeo, coniugato con il relativo modello sociale. In questa prospettiva la sussidiarietà funziona in senso ascensionale attraverso i PNR, elaborati per l'attuazione degli obiettivi prioritari di Europa 2020. I PNR daranno quindi a questi obiettivi consistenza nazionale, esprimendone il relativo livello di "ambizione".

Tornando al principio di attribuzione, il TFUE distingue le competenze esclusive dell'UE e le competenze concorrenti dell'Unione con quelle degli Stati membri⁶⁷. Inoltre, il TFUE, superando la struttura dei pilastri attribuisce all'Unione la competenza sulla politica estera e di sicurezza comune e, poi, sulla politica di difesa comune (art. 2, par. 4 TFUE). Ancora: il sistema si intreccia con la competenza dell'Unione a condurre azioni in alcuni specifici settori, nel rispetto della competenza degli Stati. Le azioni possono svilupparsi secondo una gradazione di intensità con: la definizione e attuazione di programmi nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio; la conduzione di azioni e di una politica comune nel settore della cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario (artt. 3 e 4 TFUE). L'ulteriore novità è qui rappresentata dall'espressa previsione di "azioni" dell'UE "intese a sostenere,

⁶⁷ 1) le competenze esclusive dell'Unione riguardano i settori dell'unione doganale, della concorrenza per il mercato interno, della politica monetaria, della conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca, della politica commerciale comunitaria (art. 2 TFUE, par. 1), della conclusione di specifici accordi internazionali (art. 3, par. 2, TFUE); 2) le competenze concorrenti (fra UE e Stati) riguardano il mercato interno, la politica sociale, la coesione, l'agricoltura e la pesca, l'ambiente, la protezione dei consumatori, i trasporti e le reti transeuropee, l'energia, lo spazio di libertà sicurezza e giustizia, i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica (art. 4 TFUE); 3) le competenze degli Stati sono definite in via residuale (si veda l'art. 4, par. 1, TUE). Per l'approfondimento di questo quadro cfr R. Adam, A. Tizzano,

coordinare o completare l'azione degli Stati membri, per le finalità europee, in alcuni settori definiti: la tutela e il miglioramento della salute umana, l'industria; la cultura; il turismo; l'istruzione, la formazione professionale, la gioventù e lo sport; la protezione civile; la cooperazione amministrativa (art. 6 TFUE).

Rimane l'"ombrello" generale della clausola di flessibilità, ma profondamente modificata dal Trattato di Lisbona. Nella vecchia formulazione (art. 308 TCE⁶⁸), questa clausola ha consentito alla Comunità/Unione europea di ampliare i propri ambiti di azione: sia in quei settori (ambiente, ad esempio) che non erano ancora oggetto di una specifica attribuzione di competenza; che in quelli (come la protezione civile) per cui il Trattato, pur attribuendo in astratto la competenza all'UE, non ne regolava in concreto l'esercizio. Nel nuovo art. 352 TFUE le modifiche riguardano sia l'ambito di applicazione che la procedura.

L'ambito di applicazione appare più ampio e generico rispetto alla vecchia formulazione, che condizionava l'utilizzo della clausola al raggiungimento, "nel funzionamento del mercato comune", di "uno degli scopi della Comunità". Ora il riferimento è "al quadro delle politiche definite dai Trattati per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati" (art. 308 TCE). La procedura prevedeva originariamente la consultazione del Parlamento europeo e il voto unanime del Consiglio; la versione riformata stabilisce invece l'approvazione del Parlamento e il voto unanime del Consiglio. Inoltre, l'art. 352 TFUE aggiunge l'intervento preventivo dei Parlamenti nazionali sulle proposte della Commissione di ricorso alla clausola di flessibilità, secondo le regole di cui al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona⁶⁹. In realtà, così come qui descritta, la procedura di cui al neo art. 352 rende più complessa la possibilità di utilizzo della clausola di flessibilità.

b) *Sul potere di coordinamento*. Per cogliere la dinamica istituzionale della

La clausola di flessibilità

Il coordinamento
delle politiche statali

Lineamenti di diritto dell'Unione europea, Torino, Giappichelli, 2010; G. Tesaro *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2010; U. Villani *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2010.

⁶⁸ "Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate".

⁶⁹ R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti cit.*, pp. 30 ss

governance e del *government* nei settori elencati è essenziale richiamare il potere di coordinamento attribuito, a livello generale:

- agli Stati membri, per quanto riguarda le politiche economiche e occupazionali, secondo le modalità definite dall'Unione (art. 2, par. 3, TFUE);
- agli Stati membri, per quanto riguarda le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione; a tal fine il Consiglio adotta delle misure e "indirizzi di massima"; disposizioni specifiche sono previste per la zona euro (art. 5, par 1, TFUE);
- all'Unione che, per quanto riguarda le politiche occupazionali, prende "misure per assicurare il coordinamento", in particolare "definendo gli orientamenti per dette politiche" (art. 5, par. 2, TFUE);
- all'Unione che "può prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri" (art. 5, par. 3, TFUE).

A questi richiami normativi sul potere di coordinamento s'aggiungono quelli relativi al *metodo* - e non potere - di coordinamento aperto che, come si è ricordato, si collega alla procedura di "sorveglianza multilaterale" per il controllo della convergenza delle politiche finanziarie degli Stati membri (art. 99 TCE ora art. 121 TFUE; art. 127 TCE ora 147 TFUE). Il MCA è stato, quanto alle sue forme tipiche ("iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici") esteso dal Trattato di Lisbona, come già accennato, alla politica sociale (art. 156 TFUE), all'industria (art. 173 TFUE), alla ricerca, allo sviluppo tecnologico (181 TFUE). Tutti i settori richiamati sono rilevanti per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, prevista da Europa 2020.

Il potere di coordinamento viene rafforzato dal Titolo VIII del Trattato TFUE sulla politica economica e monetaria.

In primo luogo, per il riferimento alle finalità generali di cui al neo art. 3 TUE che sostituisce il previgente art. 2 TCE, si potenzia la dimensione politica dell'UE rispetto a quella, originaria, del mercato comune. Siamo al cuore della nuova identità dell'Unione europea, fondata sui "valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i

Il coordinamento rafforzato della politica economica e monetaria

diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini" (art. 2 TUE).

In secondo luogo, quanto alle relazioni interistituzionali (fra le istituzioni europee, e fra queste e gli Stati membri), si conferma che "l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai Trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza" (art. 119, par. 1 e 2, TFUE). Sulla base di questi principi, le politiche economiche degli Stati membri, considerate "questione di interesse comune", sono coordinate "nell'ambito del Consiglio" secondo la procedura tradizionale: su raccomandazione della Commissione, il Consiglio "elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo" che discute e delibera le conclusioni. A seguito di queste conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione per la definizione degli indirizzi di massima approvati, informandone il Parlamento europeo (art. 121, par. 1 e 2, TFUE). Il potere di sorveglianza multilaterale, teso a "garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri", è affidato, come già previsto nel precedente Trattato, al Consiglio sulla base di relazioni presentate dalla Commissione (art. 121 TFUE, par. 3). Sembra soltanto confermata la procedura del previgente TCE. Invece, le disposizioni acquistano nuova forza normativa, soprattutto alla luce delle novità introdotte sulla sorveglianza multilaterale (di cui ai par. 3-6 dell'art. 121 TFUE).

In particolare, cresce il potere della Commissione, rendendo più diretto e incisivo il rapporto fra Commissione e Stato membro. Infatti, allorché la politica economica di uno Stato membro non è coerente con gli indirizzi di massima fissati dal Consiglio, o rischia di "compromettere il buon [il TCE diceva il "corretto"] funzionamento" dell'UEM, la Commissione, in base alle procedure del neo art. 121, controlla i progressi compiuti e, in caso di "risposta inadeguata", formula direttamen-

Aumenta il potere della
Commissione ...

te nei confronti dello Stato una raccomandazione da attuare in un determinato lasso di tempo. Trascorso questo tempo, a fronte di una non idonea reazione da parte dello Stato in questione, la Commissione emette un "avvertimento politico", senza dover passare per il tramite del Consiglio. Dopo tale avvertimento, si riconferma la precedente procedura, secondo la quale il Consiglio, "su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni", con la possibilità, sempre su proposta della Commissione, di renderle pubbliche. Una pubblicità che, nella graduazione delle "avvertimenti", suona pericolosa nei confronti degli Stati, esposti al giudizio dei mercati quanto alla loro affidabilità.

... e del Consiglio

E qui si introduce un'altra novità: il Consiglio delibera, a maggioranza qualificata, "senza tener conto del voto" del rappresentante dello "Stato membro in questione" (art. 121, par. 4, TFUE); e, come già previsto nell'art. 99 TCE, il "Presidente del Consiglio e la Commissione riferiscono al Parlamento europeo i risultati della sorveglianza multilaterale". Quando ci sia stata pubblicità per le raccomandazioni "il Presidente del Consiglio può essere invitato a comparire dinanzi alla Commissione competente del Parlamento europeo".

Rispetto al TCE, va inoltre sottolineata la terza sostanziale novità che riguarda la titolarità e la forma della disciplina della procedura di sorveglianza: Parlamento e Consiglio, qualora si accerti che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi definiti dal Consiglio, possono adottare modalità del processo di sorveglianza multilaterale, deliberando con "regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria" (art. 121, par. 6), al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri. L'ipotesi di una via regolamentare modifica il tradizionale ricorso alla *soft law*, previsto nei settori dove l'Unione ha competenza per azioni di sostegno, completamento e coordinamento (art. 2, par. 5, TFUE). Ciò significa che l'autorità europea può scegliere fra lo strumento di *hard law*, dotato di forza cogente, o il ricorso alla *soft law*, che privilegia l'approccio "morbido". La scelta in questa alternativa si basa sull'applicazione del principio di proporzionalità, secondo il quale contenuto e forma dell'azio-

Dalla *soft law* al
Regolamento

ne dell'Unione sono commisurati agli obiettivi previsti dai Trattati.⁷⁰ Nel nuovo Trattato si introduce infine lo "spirito di solidarietà tra Stati membri" per affrontare "gravi difficoltà", ad esempio nell'approvvigionamento energetico o in caso di circostanze eccezionali quali le calamità naturali o eventi incontrollabili: il Consiglio può concedere anche assistenza finanziaria (art. 122 TFUE).

Analoghe modifiche si registrano per quanto riguarda il controllo sui disavanzi pubblici eccessivi (art. 126 TFUE). Anche in questo caso è rafforzato il ruolo della Commissione, per la sua sorveglianza diretta sul bilancio e sul debito pubblico degli Stati membri: se lo Stato membro non rispetta i requisiti previsti dall'art. 126 o se ritiene che sussista il rischio di un disavanzo eccessivo, pur nel rispetto di quei criteri, la Commissione prepara una relazione su cui dà parere il Comitato economico finanziario. Ancora: se la Commissione ritiene che esista, o che vi possa esserci per il futuro, un disavanzo eccessivo invia un parere allo Stato membro interessato, informandone il Consiglio.⁷¹ La procedura si conclude con la decisione del Consiglio sull'esistenza del disavanzo eccessivo. A questo punto, secondo il nuovo Trattato, l'azione del Consiglio diventa più incisiva ed immediata: "senza indebito ritardo" con una gradualità di interventi, su raccomandazione della Commissione, il Consiglio adotta una Raccomandazione per lo Stato membro e fissa il termine per la cessazione della situazione di disavanzo; se il termine non è rispettato, il Consiglio può rendere pubbliche la Raccomandazione con inevitabili conseguenze per lo Stato considerato, quanto al giudizio del mercato. Nel caso in cui lo Stato persista nel disattendere la Raccomandazione, il Consiglio può intimargli di prendere misure concrete, e di presentare Relazioni secondo un calendario preciso, fissando ulteriori vincoli sulle decisioni finanziarie statali, per quanto riguarda l'emissione di obbligazioni e di altri titoli. Il Consiglio può inoltre invitare la Banca europea per gli investimenti (BEI) a rivedere la sua politica di prestito nei confronti dello Stato in questione; può richiedere allo Stato un deposito infruttifero presso l'Unione; può infliggere ammende adeguate.

Il rafforzamento del ruolo di proposta della Commissione e di decisione del Consiglio riguarda anche la tutela della posizione dell'euro nel sistema monetario interno e internazionale. A questo fine, è introdotta

Il controllo sui disavanzi
eccessivi

La "zona euro"

⁷⁰ G. De Minico, *Soft Law: Nostalgie e anticipazioni*, in F. Bassanini, e G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 350 ss.

⁷¹ G. Manzella, *La politica economica e il governo della moneta unica*, in *ivi*, pp. 294 ss.

Le posizioni comuni e la rappresentanza unificata nelle sedi internazionali

to un regime specifico (articoli 136-138 TFUE) per le misure di coordinamento e di sorveglianza dei bilanci degli Stati appartenenti alla cd. "zona euro". Il Consiglio elabora, a maggioranza qualificata, gli orientamenti di politica economica e vigila sulla loro "compatibilità" con quelli adottati per l'insieme dell'Unione europea (art. 136 TFUE), garantendone la sorveglianza. In questi casi al voto partecipano solamente i rappresentanti degli Stati dell'Eurogruppo.

Quanto al versante internazionale, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione della Banca centrale europea, definisce, sempre a maggioranza qualificata, "posizioni comuni sulle questioni che rivestono un interesse particolare per l'Unione economica e monetaria", e può anche adottare le misure "per garantire una rappresentazione unificata" degli Stati appartenenti al cd. Eurogruppo nelle istituzioni e nelle conferenze finanziarie internazionali (art. 138 TFUE)⁷²: ed è chiaro che una "voce unificata" implica ed esprime il "più stretto coordinamento" fra le singole politiche monetarie nazionali.

2.3 Europa 2020 fra *soft law*, politiche sorvegliate e coordinate e azioni comuni. Aspetti problematici

In relazione agli obiettivi strategici di Europa 2020, gli atti di indirizzo del Consiglio dovranno tenere conto del nuovo sistema per le competenze e per le procedure di sorveglianza e di coordinamento del Trattato, sia per quanto riguarda (a) i *targets* che per ciò che concerne (b) il *coordinamento*.

a) *Sui targets*. Nel corso di questi primi dieci anni il loro numero e, soprattutto, la natura delle variabili coinvolte hanno subito, come si è detto, considerevoli cambiamenti, alimentando incertezze nella valutazione delle politiche nazionali e, a volte, veri e propri fenomeni di *conflicting priorities* fra il livello statale e quello europeo.

Innanzitutto, nel processo di Lisbona molti *target* sono stati concepiti

I *targets*

⁷²Va da sé che solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto delle dette posizioni comuni. Si veda Dipartimento Politiche Comunitarie. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2009*, cit., pp. 28 ss.

(prima) e trattati (dopo) non solo come fasi intermedie (*intermediate targets*) di un processo di più ampio e consolidato respiro economico e sociale, ma anche come complementari rispetto alle priorità finali dalle quali, come affermava il Rapporto Kok 2004, l'Europa non può prescindere. Analisi rigorose hanno invece dimostrato che proprio gli "intermediate targets need to be in place and, in order to be effective, should directly affect the final policy goals"⁷³. Si facilita in tal modo l'affermazione di più agili, ma allo stesso tempo più efficaci, meccanismi di monitoraggio e valutazione.

In secondo luogo, durante le fasi del processo di Lisbona, nella determinazione degli obiettivi non c'è stata la doverosa considerazione della implementazione dei *target* a livello statale e regionale, che tenesse conto anche delle differenze strutturali fra le singole economie: "with the result that the same targets have been set for all countries"⁷⁴. Viceversa, un piano strategico dovrebbe comportare un adeguato grado di differenziazione nella composizione degli obiettivi che ciascun Paese membro intende (deve) soddisfare, cercando così di coordinare le relative politiche economiche con le priorità (*ultimate goals*) complessivamente perseguite dall'Unione europea. Differenziazione e convergenza delle politiche nazionali sono legate al principio della leale cooperazione *ex art. 4* del Trattato UE (già art. 10 TCE) e possono trovare attraverso il coordinamento il veicolo procedurale per raggiungere il giusto equilibrio fra il livello statale e quello europeo.

In questa prospettiva, tenendo conto degli obiettivi (intermedi e finali) di Europa 2020, le istituzioni europee, e soprattutto il Consiglio europeo, dovranno distinguere, nell'elaborazione dei Grandi Orientamenti (a seguito della presentazione dei PNR e dei Programmi di stabilità e crescita) fra le funzioni che il mercato riesce a svolgere senza l'intervento delle istituzioni pubbliche, da quelle in cui tale intervento si rende invece necessario; proprio perché occorre eliminare gli effetti di quelli che gli economisti individuano come i "fallimenti del mercato". Questa distinzione favorirà il coordinamento fra le azioni pubbliche delle istituzioni europee e quelle degli Stati membri e degli enti territoriali (Regioni, enti locali), nel rispetto del principio di sussi-

⁷³ L. Codogno, G. Odinet, F. Padrini, *The Use of Targets in the Lisbon Strategy*, in *Rivista di Politica Economica*, 2009, issue 1, p. 4.

⁷⁴ *Ivi*, p. 5.

diarietà: qui l'intervento dovrebbe incardinarsi sulla base del coordinamento delle politiche nazionali; per quanto riguarda l'intervento pubblico europeo si dovrebbe invece parlare di politiche comuni. Ciò, ad esempio, renderà più evidente che, rispetto ad Europa 2020, le competenze concorrenti implicano necessariamente il coinvolgimento dei vari livelli di *government*: è il caso della cd. lisbonizzazione dei Fondi strutturali europei, che hanno modo di esplicitare al meglio i loro effetti in termini di occupazione e di sviluppo solo con un adeguato intervento dei governi regionali e, a volte, anche di quelli locali.

b) *Sul coordinamento*. Come si è detto, lo strumento base previsto dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 è stato il metodo di coordinamento aperto. L'operatività del processo di Lisbona ha in effetti visto uno scarso ricorso al metodo comunitario (*hard law*), con una prevalenza di meccanismi di origine e natura non cogente (*soft law*). Come è stato già sottolineato, il MAC si concretizza mediante: il dialogo multilaterale con lo scambio di informazioni fra i vari attori istituzionali di volta in volta coinvolti nei singoli settori economici e sociali; la discussione sulle *best practices*; il monitoraggio multilaterale; la *peer review* intesa come pressione reciproca fra pari; e, in alcuni casi, regole e interventi congiuntamente coordinati fra il livello statale e quello sovrastatale⁷⁵. La necessità del superamento di questa fase sperimentale s'accentua a causa della crisi globale. I tempi sono ormai maturi. Il Parlamento europeo, nella citata Risoluzione del 16 giugno 2010 lo dice espressamente: "per il successo della nuova strategia" non si deve "continuare a fare assegnamento sul metodo del coordinamento aperto in campo economico, ma occorre fare più ampio ricorso a misure vincolanti". È, tuttavia, la funzionalità di questo metodo è riconosciuta dal Trattato di Lisbona che, come già ricordato, ha esteso i contenuti del MAC ad alcuni settori, strategici per la competitività e la coesione, quali quelli della politica sociale (art. 156 TFUE), dell'industria (173 TFUE), della

⁷⁵ S. Cafaro, *Il metodo di coordinamento aperto*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, vol. IV, pp. 3627 ss.; J. Scott, G. De Burca, *Law and New Governance in the EU and US*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2006, pp. 150 ss.; M. Telò, *La gouvernance économique et sociale et la réforme des Traités: la MOC*, in AA.VV., *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2003, pp. 479 ss.; S. Cafaro, *La MOC, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil Européenne*, in *ivi*, pp. 203 ss.; M.J. Rodriguez, *The Open Method of Coordination as a New Governance Tool*, in *Europe/Europe*, 2001, pp. 96 ss.

ricerca e dello sviluppo tecnologico (art. 181 TFUE). In tutti questi casi, le forme del coordinamento aperto sono ulteriormente precisate: definizione di orientamenti e indicatori; organizzazione di scambi di migliori pratiche; e preparazione di elementi necessari per la valutazione e il controllo periodici. Si applica così anche a questi settori un paradigma che nel TCE (art. 129, ora art. 149 TFUE) era previsto solo per l'occupazione. Anche perché, proprio con riferimento alle politiche sull'occupazione e sulla inclusione sociale, "the virtues" del metodo di coordinamento aperto, "as a method of *governance*, are that it promotes deliberation, participation, learning, and responsiveness, while at the same time enabling national differences to be respected when addressing solutions to common problems"⁷⁶.

In tal modo, pur essendo esclusa qualsiasi sanzione giuridica, al MAC si riconosce un valore aggiunto nella definizione e nell'attuazione delle politiche nazionali, in quanto strumento privilegiato per la costruzione di un modello sociale europeo⁷⁷: con la Strategia Europa 2020, il MAC può così affermarsi come uno dei percorsi possibili "per la condivisione di valori costituzionali dell'integrazione europea", inverte sul "paradigma (di segno opposto) di "unità nella diversità"⁷⁸.

La Commissione può, ad esempio, incoraggiare "la cooperazione tra gli Stati membri", facilitandone "il coordinamento ... in tutti i settori della politica sociale", fra i quali si annovera: "l'occupazione, il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l'igiene del lavoro; il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori" (art. 140 TCE, confermato dall'art. 156 TFUE). Il che renderà il metodo di coordinamento aperto più funzionale al sistema delle competenze previsto dal Trattato di

⁷⁶ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 216.

⁷⁷ COM(2005), 33 def., *Comunicazione della Commissione sull'Agenda sociale del 9 febbraio 2005*, in part. pp. 2 ss. Sul modello sociale europeo si veda anche M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004, in part. il cap. III, *L'anima dell'integrazione europea: il modello economico-sociale tra convergenza e diversità*, pp. 121 ss.

⁷⁸ G. Caggiano, *Coordinamento comunitario delle politiche nazionali per un modello sociale europeo*, in AA. VV., *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, ESI, 2008, vol. II, pp. 909 ss. Da cui il motto dell'Unione europea ex art. 52 dell'Atto finale della Conferenza intergovernativa del dicembre 2007 (allegata al Trattato di Lisbona del medesimo anno), in *GUCE* C 306, 17 dicembre 2007, pp. 232 ss. Sul punto si veda G. Toggenburg, *Unity in Diversity: Searching For the Regional Dimension in the Context of Someway Foggy Constitutional Credo*, in R. Toniatti, M. Dani, F. Palermo (a cura di), *An Ever More Complex Union*, Baden Baden, Nomos, 2004, pp. 27 ss.

Lisbona e agli obiettivi stabiliti da Europa 2020. In conclusione, un più efficace utilizzo del MAC, il rafforzamento delle istituzioni di vertice, il maggior coinvolgimento del Parlamento europeo, le procedure più stringenti di sorveglianza, le novità riguardanti la zona euro e la relativa voce unificata al livello internazionale, il regime di pubblicità, potrebbero consentire ad Europa 2020 di fornire risposte adeguate alle sfide del prossimo futuro, facendo tesoro delle lezioni del passato; anche quelle derivanti, da ultimo, dalle drammatiche crisi, mondiale e interna (Grecia, Irlanda, Portogallo ecc. ecc.) di questi anni. L'esperienza del primo decennio del secolo ha infatti dimostrato che l'azione e le misure europee vanno incontro a inevitabili insuccessi quando non adeguatamente coordinate con le "diverse strategie nazionali"⁷⁹. Di qui l'esigenza di maggior coordinamento delle *policies* per il riordino delle finanze pubbliche statali, nella prospettiva della crescita che trova, come si è più volte sottolineato, rinnovate basi giuridiche nel Trattato di Lisbona⁸⁰.

2.4 Le conseguenze della crisi greca

Le crisi di fine decennio hanno dimostrato, rispetto a quelle precedenti, come le dinamiche dell'economia mondiale, soprattutto quella occidentale, abbiano negli ultimi trent'anni alimentato un aumento esponenziale non solo del debito pubblico - a cui oggi si trasferisce l'aggettivo "sovrano" un tempo riservato agli Stati nazionali - ma anche del debito privato (con l'eccezione virtuosa dell'Italia), determinato da una circolazione dei capitali finanziari, sempre più virtuale e vorticosa. Quello che s'è affermato in questo periodo è il fenomeno del cd. *debt supercycle*, che si alimenta dell'idea secondo cui la soluzione a qualsivoglia problema può essere rintracciata nel *more debt*⁸¹. In questo modo le distorsioni del sistema finanziario internazionale si sono aggravate⁸², covando volta per volta delle bolle speculative che, mediante temporali localizzati, annunciavano la tempesta del 2008-2010. Una crisi mondiale che dal settore privato si è poi riversata nelle finanze pubbliche.

La crisi e il perverso meccanismo del *debt supercycle*

⁷⁹ Come ribadito nel documento rilasciato dal G-8 durante il summit del 27.6.2010 tenuto a Toronto.

⁸⁰ A ciò s'aggiunga che, come evidenziato nel Rapporto Monti, un'azione "coordinata ridurrebbe ... il rischio di *shock* asimmetrici connessi alla fiscalità nell'area dell'euro, facilitando così la gestione della politica monetaria da parte della Banca centrale europea".

⁸¹ The Economist, *Repent at leisure*, 24 giugno 2010, *Special Report on Debt*, 24 giugno 2010.

⁸² *Ibidem*.



Fonte: *The Economist, Special Report on Debt*, 24 giugno 2010

The pain in Spain

Countries ranked* by sustainability of debt position

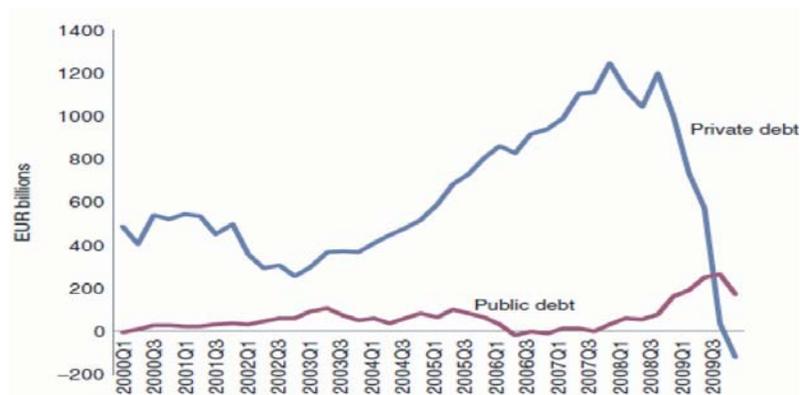
	% of GDP, 2010, forecast		GDP growth less cost of finance, %	Sovereign debt, years to maturity
	Primary budget balance, cyclically adjusted†	Net debt‡		
Spain	-5.2	44.3	-3.5	6.4
Britain	-5.7	53.5	-0.2	13.7
Japan	-5.0	114.9	0.8	5.5
Portugal	-2.8	64.3	-3.0	6.6
Ireland	-4.7	39.9	-4.8	6.9
Greece	1.0	97.8	-12.2	7.8
United States	-7.1	66.6	2.2	4.8
France	-3.2	57.2	0.3	7.0
Italy	1.8	104.1	-1.3	7.2
Hungary	2.1	60.1	-2.2	3.5
Austria	-1.1	40.9	0.2	7.1
Netherlands	-2.0	34.4	0.4	5.9
Germany	-1.2	52.7	0.5	5.6
Belgium	1.9	83.3	0.4	5.9
Poland	-4.8	27.9	1.1	5.2
Czech Republic	-3.0	4.8	0.6	6.2
Canada	-1.4	30.3	3.2	6.0
Denmark	-0.5	0.5	1.2	7.6
Norway	-4.0	-153.4	3.0	5.8
Australia	-1.8	0.2	2.6	4.9
Switzerland	0.3	6.2	1.4	6.4
Finland	-0.4	-57.0	2.4	4.8
Sweden	1.7	-19.6	2.6	6.6

*Based on the size of the countries' crisis for the first three debt measures
 †General government ‡Forecast average nominal GDP growth
 Source: Bloomberg for 2009-11 less latest yield on government bonds of average maturity †Weighted average

Infatti, nel mese di maggio 2010, quando gli Stati dell'UE hanno dovuto affrontare la crisi greca, per evitare il crollo dell'intero sistema monetario europeo, la prima e necessaria soluzione proposta è stata quella di un piano di sostegno all'economia greca di 750 miliardi di euro, per larga parte emessi sotto forma di prestiti finanziari. Un esempio concreto di come i debiti accumulati nel settore privato possano in breve tempo trasformarsi in debiti sovrani, aumentandone l'entità.

Di qui la necessità di adottare, oltre ad un nuovo sistema di regolamentazione finanziaria che limiti tali danni, politiche all'insegna del consolidamento dei bilanci pubblici, come premessa ineludibile alla crescita economica (cfr. Parte II, cap. 1.3).

Eurozone private and public debt



Fonte: R. Baldwin, D. Gros, L. Laeven, *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done?*, London, A VoxEU.org Publication, 2010, p. 10.

Inoltre, la crisi mondiale, e in particolare quella greca, ha posto l'accento anche sull'annoso problema delle asimmetrie informative, ovvero sulla trasparenza e sulla correttezza delle informazioni dei dati contabili relative alle economie statali.

Le asimmetrie informative
sui dati contabili statali

In effetti, questo tipo di informazione rimane un bene pubblico essenziale. Ciononostante, a livello europeo questo "bene" è stato spesso inquinato da un perverso coordinamento di natura politica. A ribadirlo è stato il Direttore generale di EUROSTAT, Walter Radermacher,⁸³ che ha sottolineato l'esigenza di rafforzare il ruolo e le funzioni delle istituzioni (sovralstali) europee in questo settore, in modo tale da migliorare la qualità e la fruizione delle informazioni su dati di bilancio statali.

Il ruolo di EUROSTAT,
CERS e AVE

In questo caso, infatti, il coordinamento si è svolto principalmente all'interno del Consiglio, ove i Governi sovente agiscono in modo da celare ai loro referenti (statali e sovralstali) verità "elettoralmente sco-

⁸³ Audizione davanti al Parlamento europeo (14 aprile 2010) Walter Radermacher, Direttore generale di EUROSTAT: nel 2009 il *deficit* pubblico greco era di oltre il 13 per cento rispetto al PIL e un debito pari al 120 per cento del PIL, ben oltre quindi la soglia massima (*deficit* al 3 per cento del PIL; debito al 60 per cento del PIL) del Patto di stabilità e crescita, così come previsto dal Trattato di Maastricht. A ciò s'aggiunge una grave crisi di competitività: le merci non sono competitive perché i costi di produzione aumentano a ritmo esponenziale e la produttività è molto bassa. Ma un ceto politico miope, interessato solo ad assicurarsi il consenso e la rielezione, pensa bene di finanziare fittiziamente il suo debito per farlo apparire meno grave agli occhi delle istituzioni europee. Ed è così che il Governo di Atene, utilizzando certi derivati finanziari, abbassa artificialmente il debito, "e senza proferire parola".

mode": come, ad esempio, il reale livello dei disavanzi pubblici. Ancorché coordinata nell'ambito del sistema statistico europeo (SSE), mediante il quale EUROSTAT (Direzione generale della Commissione europea) fornisce ai singoli Paesi membri regole per l'armonizzazione metodologica, l'opera di reperimento e di trasmissione dei dati è svolta sostanzialmente dagli istituti statistici nazionali. Ne è derivata la necessità di rafforzare "le prerogative di EUROSTAT", a cui devono essere attribuiti più incisivi "poteri di indagine".

Ed è quanto sostenuto dal Parlamento europeo il 15 giugno 2010 nella già citata *Risoluzione comune sulla governance economica*⁸⁴ e nella Risoluzione del 20 ottobre 2010 *Migliorare la governance economica e il quadro di stabilità dell'Unione, in particolare nell'area dell'euro*⁸⁵: l'"informazione statistica aperta e trasparente dovrebbe costituire una precondizione per l'ottenimento di un sostegno a titolo dei fondi strutturali". Il PE ritiene altresì che "la Commissione debba assumersi la responsabilità di valutare le statistiche fornite dagli Stati membri". Occorre insomma riformare il metodo fino ad ora seguito da EUROSTAT, che ha elaborato le sue "evidenze empiriche" sulla base dei dati forniti dai singoli uffici nazionali. E quest'ultimi non sempre si sono dotati di un adeguato livello di professionalità ed un altrettanto grado di terzietà rispetto agli Esecutivi statali (va peraltro sottolineata la virtù italiana dell'ISTAT)⁸⁶. Dell'indirizzo parlamentare europeo si dovrà tener conto nell'esame della Proposta di Regolamento del PE e del Consiglio per l'istituzione di un'*Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati* (ESMA)⁸⁷, presentata dalla Commissione nel settembre 2009. In questa proposta si afferma che "il ripristino e il mantenimento di un sistema finanziario stabile e affidabile è un prerequisito essenziale per preservare la fiducia e la coerenza del mercato interno pienamente integrato e funzionante nel settore dei servizi finanziari"⁸⁸. È indispensabile "garantire la piena indipendenza degli uffici nazionali di statistica", accrescendo "la

⁸⁴ Risoluzione n. B7-0349/2010.

⁸⁵ P7_TA-PROV(2010)0377.

⁸⁶ Cfr. H-Werner Sinn, *Rescuing Europe*, in *CE.Sinfo Forum*, agosto 2010, pp. 5 ss.

⁸⁷ COM(2009) 503 def., 23 settembre 2009, 2009/0144 (COD). In particolare, la nuova Autorità UE (che si chiamerà ESMA, *European Security and Markets Authority*) sarà composta dai capi delle autorità di vigilanza nazionali (fra cui la nostra CONSOB): essa eserciterà soprattutto un ruolo di controllo sulle agenzie di rating, garantendo il rispetto dei criteri di trasparenza nella elaborazione delle valutazioni e nella comunicazione pubblica delle relative informazioni.

⁸⁸ Ivi, p. 3.

capacità del mercato di distinguere tra emittenti sovrani"⁸⁹.

La durezza della crisi ha portato, nella seconda parte del 2010, a proposte della Commissione più incisive e sostanziali per la trasparenza e il controllo diretto delle norme europee. Sono stati già previsti il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) e le autorità di vigilanza europee per banche, assicurazioni e mercati azionari (AVE), che collaborano nella sorveglianza per dare l'allarme in caso di rischi per l'economia dell'UE. Il CERS è stato istituito dall'ECOFIN del 7 settembre 2010; le AVE sono state approvate dal Parlamento europeo il 22 settembre 2010⁹⁰, in sostituzione dei comitati con poteri consultivi⁹¹.

Le decisioni costruttive sono proseguite e hanno condotto ad interessanti e sostanziali novità, con una progressiva intensità: a) è stato previsto un apposito "Semestre europeo" sul coordinamento delle politiche economiche degli (e fra gli) Stati Membri; b) si è proposta la riforma del Patto di stabilità e crescita e, più in generale della *governance* economica; c) si è avviata la riforma il Trattato FUE per rafforzare la sor-

⁸⁹ I. Visco, *Intervento*, cit., p. 13.

⁹⁰ Il PE ha tenuto conto di quanto deciso dall'ECOFIN e delle conclusioni del *High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, il già citato Larosière (da cui il "Gruppo de Larosière"). Il Gruppo de Larosière è stato istituito nell'ottobre del 2008, su mandato del Presidente della Commissione europea, J. M. Barroso, con il compito di formulare un parere sul futuro della regolamentazione e della vigilanza europee in materia finanziaria. Da cui il Report del 25 febbraio 2009, reperibile in http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_it.pdf. Sul punto si veda anche R. Masera (componente del Gruppo de Larosière), *Per una migliore vigilanza finanziaria in Europa*, 2010, in http://www.unimarconi.it/DSEA/wp-content/uploads/2010/02/AREL_Vigilanza_Finanziaria.Pdf.

⁹¹ Più nel dettaglio, le Autorità di vigilanza (AVE) avranno nuovi poteri per gestire gli eventuali conflitti fra i supervisor finanziari nazionali e per adottare un divieto temporaneo su specifici prodotti finanziari. Se l'autorità nazionale non agisce in conformità alle norme europee, le autorità europee potranno di conseguenza imporre direttamente le loro decisioni sulle istituzioni finanziarie per rimediare a violazioni del diritto dell'UE. Il CERS avrà il compito di sviluppare un insieme comune di indicatori quantitativi e qualitativi, il cd. quadro operativo dei rischi al fine di individuare e misurare il rischio sistemico. L'organismo sarà assistito da un comitato scientifico consultivo composto di esperti che rappresentano un ampio ventaglio di competenze e di professionalità. Infine, per assicurare visibilità e credibilità al CERS, è stato deciso che, per i primi cinque anni di attività, questo organo sarà presieduto dal Presidente della BCE. A ciò s'aggiunge il fatto che sia le AVE che il CERS potrebbero in futuro vedere i proprio poteri aumentati: su richiesta del PE, la Commissione presenterà la valutazione delle nuove regole ogni tre anni: si prospetta anche l'ipotesi di collocare le sedi delle tre autorità in una unica città. Il Parlamento europeo avrà potere di veto sulle candidature a Presidente delle autorità europee e darà parere sullo sviluppo degli *standard* tecnici e sulle misure di applicazione del diritto europeo. COM(2009) 503 def., 23 settembre 2009, cit., pp. 81 ss. Camera dei Deputati, F. Capriglione, Audizione sull'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, I Commissione (Affari costituzionali), 26 gennaio 2011, resoconto stenografico

veglanza nella zona euro (cfr. Parte II, cap. 1.3).

a) Il Semestre europeo - proposto dalla Commissione il 30 giugno 2010 e approvato dall'ECOFIN il 7 settembre - introduce una procedura rafforzata di coordinamento per la convergenza sostanziale delle politiche nazionali. Il ciclo annuale di bilancio dei ventisette Stati membri è integrato, con l'intervento preventivo delle istituzioni europee, secondo queste cadenze:

- gennaio 2011, la Commissione presenta l'*Annual Growth Survey* (AGS) sulle principali sfide di politica economica per l'Unione nel suo complesso;
- entro la fine di marzo 2011, previo dibattito nel PE, il Consiglio europeo approva gli "orientamenti strategici sulle politiche economiche", che individuano le linee guida per l'intera Unione;
- entro la fine di aprile gli Stati membri, in base a tali orientamenti predispongono, in contemporanea i Programmi di stabilità e convergenza, i Piani nazionali di riforma, con il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali;
- infine, sulla base delle valutazioni e delle eventuali raccomandazioni della Commissione ai vari Paesi, e sulla base dei pareri dell'ECOFIN e dell'EMPSCO il Consiglio europeo nel luglio, con il coinvolgimento del Parlamento europeo, esprime i propri indirizzi sui Programmi e sui Piani, in una fase in cui le decisioni di bilancio a livello nazionale sono ancora in corso di preparazione.
- nell'autunno, sulla base di tali indirizzi, seguiranno i procedimenti di approvazione del bilancio a livello statale.

b) Sulla riforma del Patto di stabilità, sull'armonizzazione dei sistemi di programmazione finanziaria e sulla sorveglianza degli squilibri macroeconomici la Commissione ha presentato il 29 settembre 2010, come si è detto, in attuazione degli indirizzi dell'ECOFIN del 7 settembre, un pacchetto di riforme che contiene: cinque proposte di regolamento che introducono maggiori vincoli e sanzioni nel sistema di sorveglianza multilaterale del Patto di stabilità e crescita; una proposta di Direttiva che riguarda l'armonizzazione delle regole di contabilità con la previsione di requisiti minimi per i quadri di bilancio degli Stati membri in modo da garantire l'omogeneità tendenziale nella rac-

colta, redazione e trasmissione dei dati, e il controllo sugli stessi, anche con riferimento alla finanza territoriale.⁹²

Sulla riforma della *governance* economica, inoltre, la *Task Force* presieduta dal Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, istituita dal Consiglio europeo del 26 marzo 2010 - composta dal Presidente dell'Eurogruppo dal Commissario per gli affari economici e monetari, dal Presidente della BCE e dai Ministri economici dei 27 Paesi membri dell'UE - ha presentato le sue raccomandazioni il 21 ottobre 2010: per poter essere credibile, il sistema di *governance* dovrebbe introdurre un meccanismo stabile, in grado di porre efficaci politiche fiscali e macroeconomiche, inducendo le istituzioni finanziarie a fornire in modo responsabile i capitali di cui il sistema ha bisogno. Ciò consentirebbe agli Stati membri di attuare il coordinamento tra le misure prese da ciascuno di essi e, conseguentemente, di salvaguardare la stabilità finanziaria nell'Eurozona. La relazione della *Task force* sulla *governance* economica è approvata dal Consiglio europeo 28-29 ottobre 2010. In questa sede si "dichiara di voler rafforzare la disciplina di bilancio, ampliare la sorveglianza economica, approfondire il coordinamento, costituire un quadro solido per la gestione delle crisi, disponendo di istituzioni più forti". Il tutto dovrà essere perseguito tenendo ben ferma la barra dei principali obiettivi così come riformulati nella nuova "agenda" di Europa 2020: obiettivi quali quelli della crescita sostenibile, dell'incremento dell'occupazione e di una maggiore competitività dei servizi e dei beni europei nello scenario globale⁹³.

In parallelo la Commissione europea ha presentato il 19 ottobre 2010, la Comunicazione sul *The EU budget review*⁹⁴ per una nuova visione strategica del bilancio dell'UE, con l'impegno di una più precisa definizione nel giugno 2011 (cfr. Parte II, cap. 2.4). Occorre riformare il bilancio europeo rendendolo compatibile con il perseguimento degli obiettivi di Europa 2020, in particolare con i tre assi della neo strategia: *smart growth*, che include una politica della ricerca, dell'innovazione e delle infrastrutture; *sustainable growth*, che richiama la questione energetica; e *inclusive growth*, incentrata sull'inclusione-coesione sociale. In questa prospettiva,

⁹² *Infra* cap. 4.3.5, Parte I

⁹³ Segretariato generale del Consiglio, *Consiglio europeo 28-29 ottobre 2010. Conclusioni*, CO EUR 18.

⁹⁴ (SEC(2010) 7000 fin.

la Comunicazione sottolinea il valore e l'esigenza di una riforma del bilancio, improntata ad una maggiore qualità della spesa, al principio di solidarietà e al coordinamento fra *budget* europeo e bilanci nazionali. Il bilancio europeo deve diventare un valido ed efficace strumento di politica economica, mediante il quale valorizzare i "beni comuni europei" (*EU public goods*) così come definiti negli obiettivi di Europa 2020 (cfr. Parte II, cap. 2.4).

Nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010 si sottolinea l'impegno a raggiungere un accordo sulle sei proposte legislative presentate dalla Commissione in materia di *governance* economica entro il giugno 2011, rafforzando il pilastro dell'Unione economica e monetaria e proseguendo l'attuazione nella Strategia Europa 2020⁹⁵. A dimostrazione del fatto che essa sta entrando in un percorso strutturato, secondo procedure sempre più consolidate, che mettono l'UE in condizione di affrontare le sfide del nuovo decennio.

c) Infine, la riforma del Trattato TFUE per rafforzare la sorveglianza nella zona euro e affrontare i rischi di recessione dell'intero continente. Già il 19 ottobre 2010, i Ministri finanziari dell'Eurogruppo hanno condiviso la necessità della riforma del Patto di stabilità e crescita e della riforma del Trattato di Lisbona, con l'introduzione di un meccanismo di prevenzione e di sorveglianza robusto e permanente: i relativi emendamenti al Trattato dovranno essere ratificati prima del 2013. La decisione ha fatto seguito alla proposta congiunta formulata da Angela Merkel e Nicolas Sarkozy nell'incontro a Deauville il 18 ottobre 2010 (a cui ha partecipato anche il Primo ministro Russo Dimitrij Medvedev)⁹⁶.

Nel Consiglio europeo di fine ottobre la proposta è stata accolta per assicurare una crescita equilibrata e sostenibile attraverso un meccanismo permanente di gestione delle crisi in grado di salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro. Si dà così mandato al Presidente, Van Rompuy, di avviare consultazioni con i singoli Governi per la modifica, seppur limitata, del neo Trattato FUE, nella parte dedicata al rispetto dei

Il Consiglio europeo del
16-17 dicembre 2010

⁹⁵Tutto ciò è accompagnato dall'invito agli Stati membri di notificare senza indugio al segretario generale del Consiglio l'espletamento delle procedure richieste dalle rispettive norme costituzionali per l'approvazione della presente decisione. Conclusioni del Consiglio europeo 16-17 dicembre 2010, cit., p. 6.

⁹⁶Sul punto si veda il documento elaborato dal Servizio del bilancio del Senato italiano, *La riforma della governance economica europea. Una analisi preliminare*. Ottobre 2010, n. 36, spec. pp. 29 ss.

vincoli previsti dal Patto di stabilità e crescita.

L'esito di queste consultazioni porta alle Conclusioni del Consiglio del 16-17 dicembre 2010. Le prospettive di crescita sembrano consolidarsi, i fondamentali dell'economia europea rimangono solidi. È il segno evidente che nel corso della crisi l'UE ha adottato misure decisive per preservare la stabilità finanziaria e promuovere il ritorno a una crescita sostenibile. Il Consiglio ribadisce, pertanto, che occorre continuare ad agire in questa direzione, affinché l'UE e la zona euro possano uscire dalla crisi addirittura rafforzate. In proposito, si sottolinea come gli strumenti temporanei di stabilità istituiti all'inizio dell'anno abbiano dato prova della loro utilità. Tuttavia, la crisi ha anche dimostrato che non vi è spazio per l'autocompiacimento. Motivo per cui il Consiglio approva la modifica, seppur limitata, del Trattato relativa all'istituzione di un futuro meccanismo permanente per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro, che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2013. Tale modifica aggiunge all'art. 136 TFUE un paragrafo (3) che prevede: "Gli Stati membri, la cui moneta è l'euro, possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità". Gli interventi straordinari, del tipo di quelli già adottati nel maggio 2010 per affrontare la crisi greca, avranno così una base giuridica nel diritto primario dell'UE.

2.5 Dopo il 2010: la Strategia Europa 2020 e le nuove prospettive di *government*

Il percorso fin qui riassunto reimposta il giudizio sul processo avviato dalla Strategia di Lisbona. Si è trattato, infatti, della prima agenda formalizzata per la competitività del sistema Europa, per l'occupazione e per lo sviluppo di un modello di economia sociale di mercato: una visione politica e strategica, che ha segnato un salto di qualità nel processo di integrazione. In questa prospettiva, il coordinamento aperto ha avviato, con i governi e con le amministrazioni dei Paesi membri, un *working in progress* in modo da superare le tradizionali resistenze

nazionali al monitoraggio e alla valutazione di misure essenziali per gli obiettivi dei Trattati, che riguardavano anche le competenze formalmente - e culturalmente - considerate esclusive degli Stati. Come si è visto, il sistema delle competenze è stato rinnovato durante il processo di integrazione-costituzionalizzazione europea, con l'entrata in vigore (dicembre 2009) del Trattato di Lisbona. Ed è interessante sottolineare quanto la prima, immediata interpretazione delle competenze e delle procedure sia stata influenzata dalla crisi finanziaria, fino ad arrivare alla citata modifica del Trattato FUE.

Seppur con un approccio ed una visione *soft*, rispetto all'originario impianto del 2000, il sistema di *governance* multilivello della Strategia di Lisbona ha via via assunto, dal 2005, un certo grado di verticalizzazione. Il processo di valutazione multilaterale (in origine esclusivamente di tipo orizzontale) tra pari ha progressivamente instaurato una dinamica interistituzionale fra Commissione e Stati membri, soprattutto per quanto riguarda la procedura di valutazione dei Rapporti annuali⁹⁷. Alla fine del decennio questa evoluzione compie un ulteriore salto di qualità: in attuazione dei principali punti della Risoluzione del Parlamento europeo del 16 giugno 2010, la Commissione (il 30 giugno) sottolinea l'esigenza di una maggiore coerenza fra le procedure del Patto di stabilità e quelle di Europa 2020. Si riconosce l'intreccio delle due dimensioni e, di conseguenza, la necessità di stabilire una maggiore integrazione fra di esse. In tal modo, Patto e Strategia, pur rimanendo procedure normativamente ed operativamente distinte, potranno essere coordinate, rafforzando la possibilità di raggiungere i rispettivi obiettivi.

E questo anche perché nel corso degli anni i vincoli quantitativi hanno mostrato i loro limiti: i parametri normativi della stabilità fissati dal Trattato Maastricht hanno via via "smarrito per strada" la loro cogenza. Entrati nell'euro, acquisita quindi la stabilità nominale come requisito essenziale per l'ingresso, molti Paesi hanno in effetti abbandonato il rigore nella gestione della propria finanza pubblica. E questo per una semplice, quanto banale e disarmante, ragione: gli Stati si erano convinti che sarebbe stato molto difficile essere esclusi dal club dell'Eurozona. Né appariva credibile il meccanismo sanzionatorio, per la sostanziale convergenza nel Consiglio fra i controllati e i controllo-

La "pseudo" cogenza del Patto di stabilità

⁹⁷ *Infra*, pp. 164 ss.

ri, che non a caso ha portato durante questo decennio alla riforma del 2005⁹⁸ e all'applicazione "intelligente" del Patto (dove, a volte, intelligenza e connivenza si sono confusi, certo, non virtuosamente)⁹⁹. In effetti, nel momento in cui i Paesi, aventi una finanza pubblica meno rigorosa (quantomeno rispetto ai primi anni del varo dell'euro), sono diventati la maggioranza nel gruppo dell'Eurozona, il coordinamento delle loro politiche economiche spesso non è stato esemplare, favorendo un eccesso di debito e, ancor più grave, la diffusione di pratiche di disinformazione sui dati statistici; come quelle che hanno portato nel 2010 la Grecia sull'orlo della bancarotta, nonostante la formale rigidità delle regole e dei parametri quantitativi adottati dalle norme comunitarie. Più in generale, è emerso un colpevole ritardo politico e giuridico nel definire gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Europa unita e all'Eurozona¹⁰⁰: salvo virtuose eccezioni (ad esempio, nella Costituzione tedesca è previsto dal 12 giugno 2009 il pareggio di bilancio¹⁰¹), sono mancati meccanismi di adeguamento costituzionale e di responsabilità all'interno dei singoli Stati membri. E questo nonostante gli Stati mem-

⁹⁸ Il Consiglio Ecofin ha adottato, il 20 marzo 2005, una relazione intitolata *Migliorare l'attuazione del patto di stabilità e crescita*. Per la vicenda del disavanzo tedesco del 2003 si veda la ricostruzione in G. Rivosecchi, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in G. Di Gaspare, N. Lupo (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del Convegno - Roma, 27 maggio 2004*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 15 ss.

⁹⁹ Come affermato dalla Banca Centrale Europea nel giugno 2010, occorre in particolare: 1) rafforzare la sorveglianza sulle politiche di bilancio - la loro sostenibilità - dei Paesi membri, soprattutto nell'Eurozona; 2) rafforzare l'attuazione di norme e procedure, rendendo automatica, o quasi automatica, l'emanazione delle sanzioni; 3) rendere più snello ed efficace la *fiscal surveillance*, creando un'agenzia indipendente di bilancio dell'UE ovvero differenziando i processi di sorveglianza applicate agli Stati tenendo conto delle loro *performance* finanziarie ed assegnando maggiori responsabilità alla Commissione, senza dimenticare la qualità delle informazioni statistiche; 4) rafforzare le sanzioni, ampliandone il campo di applicazione soprattutto nei casi di disavanzi eccessivi; 5) prevedere un più ampio spettro di sanzioni con la creazione di nuovi tipi, quali le sanzioni finanziarie, le sanzioni non finanziarie (ad esempio, limitazione o la sospensione dei diritti di voto) o le sanzioni processuali (come i requisiti di segnalazione più severi, missioni di monitoraggio, etc.); 6) rafforzare l'indipendenza della sorveglianza sulle politiche di bilancio degli Stati membri, mediante anche la creazione di un'agenzia fiscale indipendente istituita, preferibilmente, all'interno della Commissione; 7) promuovere il miglioramento del *framework* della legislazione fiscale nazionale più coerente con la disciplina di bilancio dell'UE. European Central Bank, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, giugno 2010, reperibile in www.ecb.int.

¹⁰⁰ Ivi, p. 58.

¹⁰¹ È un principio questo introdotto nella Carta tedesca con la riforma costituzionale deliberata dal Parlamento il 12 giugno 2009 (BR- Drs 510/09 e 511/09), in forza della quale ai *Länder* sarà vietato, a partire dal 2020, l'adozione di bilanci comunque in disavanzo, e al *Bund*, a partire dal 2016, l'adozione di bilanci che presentino un disavanzo superiore allo 0,35 per cento del PIL. Sono previste eccezioni per i casi di catastrofi naturali e di situazioni di emergenza. La riforma riguarda, oltre

bri debbano adottare "ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione", facilitando "all'Unione l'adempimento dei suoi compiti" e astenendosi "da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione" (art. 4, par. 3).

Lo dimostra, per quel che riguarda l'ordinamento italiano, la legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009, n. 196, definita dal Ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, "condizione essenziale" perché l'Italia possa "procedere ... su solidi binari di finanza pubblica, in sintonia con l'Unione europea". E, tuttavia, nella legge, ormai superata per la crisi mondiale che cambiava ogni parametro, mancava il riferimento "agli obblighi assunti dall'Italia con l'adesione al Trattato di Maastricht". Questo, infatti, impone che i conti pubblici degli Stati membri siano in pareggio, con una possibilità di scostamento che è limitato nel tempo e nella dimensione, e che peraltro deve essere giustificato da criteri ben codificati, "con procedure di esame e di valutazione *ex ante* e *ex post*"¹⁰². Un vincolo di programmazione del tutto assente rispetto al contesto ordinamentale in cui venne prevista per la prima volta la legge finanziaria (l. 5 agosto 1978, n. 468 e successive modifiche), ma che continuava ad essere assente anche nella legge 196/2009. Di più, nella Decisione di finanza pubblica (che sostituisce il Documento di Programmazione economico-finanziario) deliberata dal Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2010 per gli anni 2011-2013, si fa riferimento alla nuova Strategia Europa 2020 e al relativo modello di "pianificazione strategica nazionale", con la presentazione simultanea del PNR e del Programma di Stabilità (PS)¹⁰³. E, tuttavia, la DFP si "limita a fotografare l'esistente", senza alcuna indicazione sulle modalità concrete per raggiungere gli obiettivi fissati con Europa 2020 e senza alcuna indicazione sul percorso temporale di rien-

La "nuova" legge italiana di contabilità e finanza pubblica

l'art. 115, altre disposizioni del *Grundgesetz* (Legge fondamentale). Con questa riforma la Germania ha in pratica optato in favore di una politica di bilancio costituzionalmente vincolata al principio del pareggio. Sul punto G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 165 ss.; G. Bognetti, *Costituzione e Bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/teoria_generale/Bognetti_02.pdf (e ora in *Nomos*, fasc. 3 dell'annata 2008), p. 11, Nota 13.

¹⁰² M.T. Salvemini, *Un primo sguardo alla nuova legge di contabilità e di finanza pubblica*, in *Queste istituzioni*, 2010, n. 156-157, p. 57.

¹⁰³ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi e dal Ministro dell'Economia e del del Ministro dell'Economia e delle Finanze*, Delibera del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2010, pp. 57-58.

tro dal *deficit* e sull'obbligo di motivazione per giustificare gli eventuali scostamenti dai parametri comunitari del Patto di stabilità.

È peraltro significativo quanto affermato nella Premessa del DFP. Questo documento, infatti, viene definito come il primo e l'ultimo "del suo genere": nelle "prossime settimane" esso "è destinato ad essere sostituito da un diverso e più articolato apparato di documentazione di matrice europea"¹⁰⁴; la previsione del Semestre europeo imporrà un diverso titolo e calendario per l'intera manovra di bilancio¹⁰⁵, con un sistema di "controllo" che, da essere solo quantitativo (i vincoli di Maastricht), si estende anche al contenuto delle singole politiche di bilancio nazionali¹⁰⁶.

Per questo, l'1 dicembre 2010, è stata presentata la proposta di legge Giorgetti ed altri (C 3921) - Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri - approvata dall'aula della Camera dei deputati il 6 aprile 2011 all'unanimità, dopo il recepimento di una serie di emendamenti proposti dai gruppi di opposizione¹⁰⁷, e diventata legge 39 del 7 aprile 2011. Il fine è quello di armonizzare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio (contenute nei principali documenti contabili nazionali), e la tempistica di approvazione, alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (cfr. cap. 3.5, Parte I)¹⁰⁸.

È peraltro interessante notare che, con riferimento alle burocrazie nazionali, tradizionalmente considerate elementi lontani dall'integrazione europea e frenanti per lo sviluppo, la cooperazione amministrativa introdotta

¹⁰⁴ Sul punto si veda la *Premessa* di Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013*, cit., pp. III ss.

¹⁰⁵ Si veda T. Boeri, *Famiglie e imprese senza rete*, in *la Repubblica*, 1 ottobre 2010, p. 1.

¹⁰⁶ Cfr. Audizione del Ragioniere generale dello Stato, Mario Canzio, in materia di modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri: esame dell'Atto Camera n. 3921, V Commissione Camera deputati, 19 gennaio 2011.

¹⁰⁷ Merita di essere sottolineata l'estrema velocità del procedimento di approvazione della legge: dopo la presentazione, la proposta è stata approvata dalla Camera il 9 febbraio 2011 e dal Senato, con modificazioni, il 22 marzo 2011.

¹⁰⁸ Tra i punti più significativi del provvedimento si segnalano: presentazione alle Camere, entro il 10 aprile, del Documento di economia e finanza suscettibile di deliberazioni parlamentari e comprensivo degli schemi del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, da presentare al Consiglio e alla Commissione dell'Unione entro il 30 aprile; previsione di una specifi-

come novità dal Trattato di Lisbona offre ulteriori opportunità. Tale cooperazione, prevista nei settori oggetto di azioni di sostegno, coordinamento e completamento¹⁰⁹ è trasversale e include nel processo di integrazione anche le burocrazie degli Stati membri: alla loro identità nazionale, s'aggiunge così, in modo dichiarato, quella europea. Le burocrazie sono chiamate a diventare protagoniste della cd. "collaborazione competitiva" fra gli Stati: qui, la competizione con la sua tendenza alla differenziazione; lì, la cooperazione necessaria affinché si riaffermino delle regole e un terreno di gioco condivisi.

La proposta della Commissione per il Semestre europeo, approvata dal Consiglio ECOFIN (il 7 settembre 2010), sarà sperimentata entro la prima metà del 2011 e proseguirà poi per tutto il 2011, come si vedrà (par. 3), secondo le cadenze definite dell'Accordo quadro siglato fra PE e Commissione il 20 ottobre 2010. La novità è importante. Il sistema di "controllo" europeo non ha più soltanto l'obiettivo di verificare, con un controllo successivo, il rispetto del Patto di stabilità e crescita e, quanto ad Europa 2020, l'aderenza dei Programmi Nazionali di Riforma (PNR) alle rinnovate linee guida di politica economica dell'Unione. Con il Semestre europeo s'introduce una procedura che precede il processo di formazione dei bilanci degli Stati membri, condizionandoli mediante una valutazione preventiva della programmazione legata, rispettivamente, al Patto di stabilità e crescita e ad Europa 2020. Insomma, occorre prendere delle misure per innalzare il potenziale di crescita:

"our economic growth potential through the Europe2020 strategy and laid out the key principles of an EU framework for crisis management in the financial sector. Taken together, these achievements leave no doubt that Europe has the resolve to do what it takes to protect the stability and integrity of its economies"¹¹⁰

L'intreccio fra il "Patto di Stabilità e Crescita" e "Europa 2020"

ca Nota di aggiornamento da presentare alle Camere entro il mese di settembre, contenente, tra l'altro, le modifiche conseguenti alle Raccomandazioni del Consiglio europeo e l'obiettivo del saldo netto da finanziare per il bilancio dello Stato; approvazione da parte dei Parlamenti nazionali, nella seconda metà dell'anno, del bilancio, tenendo conto delle Raccomandazioni del Consiglio europeo riguardanti le riforme da adottare in relazione alla crescita e alla verifica degli obiettivi previsti per quanto riguarda le politiche di bilancio; completamento della riforma del bilancio dello Stato prevista dalla legge n. 196 del 2009.

¹⁰⁹ Peraltro, questa cooperazione è già centrale nella citata Direttiva servizi 2006/123 (*supra*, pp. 53 ss.)

¹¹⁰ Commissione europea, *Quarterly Report on the Euro Area*, 2010, vol. n. 4, p. 6.

In questo modo, come ribadito dal Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Ignazio Visco, "i processi di coordinamento e valutazione previsti dal Patto di stabilità e crescita e dalla strategia "Europa 2020" verrebbero allineati"¹¹¹. È in effetti necessaria "un'ulteriore spinta unitaria europea, che integri il programma "Europa 2020"¹¹²: in questa prospettiva, Alberto Quadro Curzio propone di riformare il Patto di stabilità e crescita, alla luce della nuova strategia di Europa 2020, magari introducendo "anche la "regola aurea" che escluda dai *deficit* dei bilanci pubblici gli investimenti infrastrutturali e quelli in programmi nazionali scientifici e tecnologici"¹¹². Strategia 2020 e Patto di stabilità e crescita avranno così una funzione catalizzante sulle politiche economiche nazionali, come coordinate a livello europeo.

Tutto ciò dimostra che, nonostante i suoi limiti, la Strategia di Lisbona è stata un'esperienza utile di metodo per la costruzione di un "solido ponte" tra l'azione di breve e quella di medio-lungo termine¹¹³. In effetti, come ribadito da Fitoussi, "The Stability and Growth Pact (SGP) and the strict inflation targeting contained in the statute of the European Central Bank (ECB) did in fact succeed in attaining nominal stability and convergence. But, not surprisingly, this came at the price of two decades of soft growth that could have been easily forecasted". E ciò spiega perché le crisi abbiano, paradossalmente, "hit harder Europe than the US", aumentando notevolmente il divario tra ricchi e poveri¹¹⁴.

La strategia Europa 2020 si carica allora di ulteriori significati, diventando anche uno strumento per facilitare una più equa distribuzione del reddito e, di conseguenza, una più efficace lotta alla povertà e all'esclusione sociale, a cui peraltro l'UE ha dedicato l'anno 2010. Nell'Unione

¹¹¹ I. Visco, *Esame congiunto della comunicazione della Commissione europea "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche"*. *Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Ignazio Visco*, Parlamento Italiano, Camera dei Deputati Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea), 8 luglio 2010, p. 6., p. 7.

¹¹² "Per evitare spese pubbliche improduttive, vanno però fissate varie condizioni sui tempi e i costi di realizzazione delle infrastrutture, che devono rispettare gli standard delle migliori pratiche europee (da cui l'Italia trarrebbe grande giovamento)"; A. Quadro Curzio, *Investimenti nelle infrastrutture. Così l'Europa tornerà a crescere*, in *Il Corriere della Sera*, 17 giugno 2010, p. 44.

¹¹³ Tutto ciò è accompagnato dall'invito agli Stati membri di notificare senza indugio al segretario generale del Consiglio l'espletamento delle procedure richieste dalle rispettive norme costituzionali per l'approvazione della presente decisione. Conclusioni del Consiglio europeo 16-17 dicembre 2010, cit., p. 6.

¹¹⁴ J.-P. Fitoussi, F. Saraceno, *How Deep Is a Crisis? Policy Responses and Structural Factors behind Diverging Performances*, in *OFCE/POLHIA*, 2009, n. 31, pp. 6-7. Ferrera.

europea si contano attualmente 84 milioni di persone indigenti o sotto la soglia di povertà. Occorre agire con azioni concrete, come quelle che vedono "impegnate le istituzioni europee nel perseguimento degli obiettivi della strategia "Europa 2020". A ribadirlo è, ancora una volta, il Presidente della Commissione europea in occasione dell'incontro con le organizzazioni religiose in attuazione dell'art. 17 (par. 3) TFUE¹¹⁵ *sulla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale*:

"Il ne peut pas y avoir de justice sociale sans efficacité économique. Mais en Europe, il ne peut pas non plus y avoir d'efficacité économique sans équité. C'est un peu le principe de la stratégie Europe 2020 qui va guider l'Union à un horizon de dix ans: préserver l'économie sociale de marché européenne en prenant le chemin d'une croissance plus verte, plus compétitive et plus "inclusive""¹¹⁶.

Durante il decennio scorso, la Strategia ha messo in evidenza l'insufficienza delle politiche di crescita e di innovazione, la stretta correlazione fra il Patto di stabilità e crescita, la necessità della convergenza delle performance dei singoli Stati membri e il coordinamento delle loro politiche economiche e monetarie, nel rispetto delle differenti istanze territoriali statali (e regionali), in un mercato europeo sempre più integrato. In particolare, per quanto riguarda l'Eurozona, è ormai condiviso ciò che è stato, ed è, costantemente richiamato da un convinto europeista. Il Presidente emerito Carlo Azeglio Ciampi¹¹⁷, uno dei padri dell'euro. Il problema non è tanto (o non soltanto) nel coordinamento, quanto nella zoppia fra il governo europeo della moneta, affidato ad una istituzione sovrastatale, la BCE, e la mancanza di un governo europeo nelle politiche economiche e finanziarie. Di qui il contrasto fra una moneta unica,

¹¹⁵ Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con "le organizzazioni religiose e filosofiche (non confessionali)".

¹¹⁶ J. Barroso, discorso tenuto in occasione dell'incontro dei Presidenti della Commissione, del Parlamento e del Consiglio europeo che discutono sulla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale con i massimi esponenti religiosi europei, IP/10/967, Bruxelles, 19 luglio 2010. In particolare, l'evento ha visto come protagonisti la Commissione degli Episcopati della Comunità Europea (COMECE) e la Conferenza delle Chiese Europee (KEK), che hanno appunto incontrato José Barroso, Presidente della Commissione europea, Jerzy Buzek, Presidente del Parlamento europeo e Herman Van Rompuy, Presidente del Consiglio europeo.

¹¹⁷ Si veda C. A. Ciampi, *Non è il paese che sognavo. Taccuino laico per i 150 anni dell'Unità d'Italia. Colloquio con Alberto Orioli*, Milano, Il Saggiatore, 2010, pp. 117 ss.

17 indirizzi di politica economica nell'Eurozona e ulteriori 10 indirizzi nel sistema dell'integrazione europea; come peraltro ribadito a chiare lettere dalla Vice Presidente del Senato, già Commissario europeo e già Ministro delle Politiche europee Emma Bonino¹¹⁸ (cfr. Parte II, cap. 2.4). E questa anomalia strutturale non poteva certo essere risolta con un modello di *soft governance*, come quello previsto originariamente dalla Strategia di Lisbona.

In realtà, la Strategia ha favorito una maggiore consapevolezza, come si è detto, circa l'esigenza d'integrazione in quei settori dove è ancor oggi forte la resistenza degli Stati. D'altronde, come Tommaso Padoa Schioppa ha sottolineato, se è vero che una "politica economica europea fondata sul mero coordinamento è nello stesso tempo troppo debole e troppo ambiziosa"¹¹⁹, è altrettanto manifesto che una sua categorica condanna "sarebbe però un errore": non bisogna infatti dimenticare che "nel 1957 sia Altiero Spinelli sia Jean Monnet dettero del Trattato di Roma un giudizio assai più negativo di quello che la storia ed essi stessi decretarono in seguito".

A ciò s'aggiunga che la visione strategica ereditata da Europa 2020 può favorire la creazione di principi comuni proprio nei settori caratterizzati da una maggiore differenziazione fra gli Stati membri (il *welfare*, le pensioni, il diritto del lavoro, la sanità, ne sono l'esempio), lì dove gli interventi pubblici nazionali sono sovente condizionati dai flussi elettorali. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona nel sistema delle competenze e nel rafforzamento dei controlli sui vincoli relativi alle politiche economica e monetaria (Titolo VIII TFUE), sembrano confermare questa interpretazione, aprendo prospettive concrete per il raggiungimento degli obiettivi integrati del Patto di stabilità e di Europa 2020. Si sono già defi-

¹¹⁸ "nessuno si sogna di mettere in discussione l'unità politica degli Stati Uniti, mentre l'unità politica dell'eurozona e dell'Unione europea ancora non c'è. Unità politica vuol dire avere, oltre a una banca centrale - quella l'abbiamo anche noi - anche un Tesoro che amministra un bilancio federale di dimensioni sufficienti a stabilizzare il sistema quando c'è bisogno, aiutando gli stati in difficoltà con la manovra fiscale - eventi ordinari cui nessuno presta particolare attenzione, diversamente dai nostri continui vertici e dai nostri roboanti annunci di questa o quella manovra di stabilizzazione che, a quanto pare, non stabilizza mai niente"; E. Bonino, *L'euro si salva se esiste anche l'Europa*, cit.

¹¹⁹ Debole "perché minata dal fatto che sono i giudicati ad essere giudici, soprattutto quando la Commissione si lascia da essi intimidire". Ambiziosa, "perché neppure là dove una vera federazione esiste, il governo federale ha un potere di coordinamento sulle politiche dei federati"; a ciò s'aggiunga che quello che ripropone ora è, forse, sì un governo europeo, ma - a differenza della moneta - un governo privo di strumenti europei": T. Padoa Schioppa, *Tre parole per un patto. Le nuove regole europee di stabilità*, in *Il Corriere della Sera*, 3 ottobre 2010, p. 1.

niti, e si stanno ulteriormente definendo, meccanismi di cooperazione rafforzata per gli Stati dell'area euro, che assumono così una posizione di avanguardia nel processo di integrazione europea.

Così, dopo un ventennio, e attraverso l'esperienza del processo di lisbonizzazione (Strategia e Trattato di Lisbona), si riscopre l'originaria natura politica dell'unione economica e monetaria, basata non solo sulla "stabilità" ma anche e soprattutto sulla crescita, qualificata da Europa 2020 "intelligente, inclusiva, verde e sostenibile".

2.5.1 Gli ulteriori passi del 2011

L'obiettivo di una crescita "intelligente, inclusiva, verde e sostenibile" si prospetta, in modo concreto, con i primi importanti passaggi istituzionali del 2011: il 12 gennaio, la Commissione presenta una Comunicazione sull'"Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi" (COM(2011) 11 def.).

Per l'avvio della nuova *governance* economica, rispettando le scadenze prefissate per il primo Semestre europeo, il documento definisce le priorità annuali indicando, in continuità con il metodo della programmazione, le dieci azioni necessarie, raggruppate nei tre settori chiave: (1) I prerequisiti fondamentali per la crescita - la stabilità macroeconomica e del settore finanziario, il risanamento dei bilanci nazionali - devono intrecciarsi con (2) una maggiore mobilità nel mercato del lavoro, per creare nuova occupazione, e con (3) il potenziamento del mercato unico, l'attrazione dei capitali privati, l'accesso all'energia con minori costi, per accelerare la crescita (cfr. cap. 1.3. Parte II). È questo il modello di economia sociale di mercato competitiva per il XXI secolo, che la Commissione conferma, e che può rassicurare gli attori del mercato, le imprese e i cittadini.

Lo scenario economico e sociale del 2011 è infatti pieno di incertezze, ulteriormente acuite dai tre grandi rischi che incombono sull'economia mondiale: aumento incontrollato dei debiti sovrani; squilibri monetari e finanziari; volatilità dei prezzi (soprattutto quelli riguardanti le materie prime). Per affrontare questi pericoli occorre sostenere in Europa l'affermazione di un più efficace sistema di *governance* e il varo di nuovi strumenti finanziari, in particolare nell'area euro; anche la politica monetaria per-

seguita dalla BCE dovrà essere attenta alle nuove sfide emerse dalla crisi finanziaria.

In questa prospettiva, Angela Merkel e Nicolas Sarkozy, a margine del vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea riunitosi a Bruxelles il 4 febbraio 2011, presentano un "Patto per la competitività". Si tratta di un piano in sei punti che prevede: l'abolizione della scala mobile, il riconoscimento dei diplomi e titoli di studio da parte dei paesi membri, la creazione di una imposta unica per le imprese, l'adattamento dei sistemi pensionistici (in relazione agli andamenti demografici), la fissazione di un limite massimo all'indebitamento (con un'espressa previsione nelle costituzioni nazionali), l'introduzione di regimi nazionali per la gestione delle crisi bancarie. A ciò s'aggiunge la proposta del Presidente Sarkozy di tenere una volta l'anno un vertice dei Capi di Stato e di governo dei 17 Paesi dell'eurozona, per approfondire il coordinamento delle loro politiche economiche (cfr. cap. 1.3. Parte II).

La proposta di Patto per la Competitività viene trasformata dal Consiglio dei Capi di Stato e di Governo dell'area Euro dell'11 marzo 2011 nel Patto per l'euro, frutto della reazione di molti Stati e Istituzioni alla rigidità (franco-tedesca) del Patto per la convergenza. Il Patto per l'euro, che rafforza il coordinamento della politica economica per garantire competitività e convergenza, è aperto anche agli Stati non appartenenti all'area Euro e rilancia la nuova *governance* economica. Il Consiglio ECOFIN del 15 marzo 2011 converge, trovando una posizione comune, sul pacchetto delle sei proposte legislative della Commissione già ricordato, in modo da arrivare all'approvazione, anche da parte del Parlamento europeo, entro giugno 2011, del nuovo sistema di disciplina di bilancio degli Stati membri e di sorveglianza delle politiche economiche¹²⁰.

Il Patto per l'euro diventa nel Consiglio europeo del 23-24 marzo il "Patto euro plus" definito dallo stesso Consiglio "un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche" per la stabilità e la crescita, rafforzando l'economia sociale di mercato e il rispetto del mercato interno nella sua integralità. Al Patto hanno aderito anche sei Paesi dell'area non euro (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania): per 23 Stati membri, quindi, il 2011 è denso di impegni concreti da portare a termine nei prossimi mesi. Il Patto affronta, in modo preventivo, gli squilibri economici eccessivi e la ristrutturazione del debito per evita-

¹²⁰ Il 4 marzo 2011, Vittorio Grilli direttore generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato eletto Presidente del Comitato economico e finanziario dell'Unione europea, composto dai

re turbolenze e panico nei mercati; esso integra le nuove regole della *governance* economica, per l'equilibrio di bilancio e la riduzione dei debiti pubblici, con le riforme strutturali del mercato del lavoro, con gli investimenti in innovazione (per l'aumento della produttività), con il rilancio dell'integrazione dei mercati. Questi provvedimenti - di applicazione immediata - si inseriscono nel contesto del TFUE che rafforza le sanzioni per l'inadempienza degli obblighi vincolanti per gli Stati membri, derivanti dai contenuti dei Piani di riforma. Per tutti gli Stati membri, la crescita si baserà, dunque, sul rilancio del mercato interno, secondo anche le proposte del Rapporto Monti, compreso il coordinamento e la semplificazione della fiscalità delle imprese¹²¹.

Primo passo sarà la trasmissione entro la fine di aprile 2011 dei Programmi di stabilità o di convergenza e dei Programmi Nazionali di Riforma, le cui priorità collegate ad Europa 2020 sono state definite dal Consiglio europeo¹²²; seguiranno le valutazioni in giugno dello stesso Consiglio. Nel Programma e nel Piano saranno anche previsti "a livello nazionale" gli ulteriori interventi: per il risanamento del bilancio; per l'attuazione della nuova *governance* economica, dopo l'approvazione, come si è detto, entro lo stesso mese di giugno da parte delle istituzioni europee del pacchetto delle sei proposte legislative della Commissione: per ripristinare lo stato di salute del settore bancario e per rafforzare i meccanismi di stabilità della zona euro.

Resta sullo sfondo l'ulteriore decisivo passo dell'Unione: convincere i mercati e il resto del mondo che la sua unità politica non sarà mai più messa in discussione, acquisendo credibilità in uno scenario mondiale sempre più globalizzato. È la via obbligata per uscire davvero dalla crisi e per stabilizzare l'euro. In questa prospettiva, le divisioni sulle risposte

rappresentanti dei ministeri delle finanze e dai rappresentanti delle banche centrali dell'Unione (il rappresentante di Banca d'Italia è il vice direttore generale Ignazio Visco).

¹²¹ Nel testo si fa solo un accenno alle Conclusioni del Consiglio Europeo accolte, positivamente. Cfr. gli editoriali: di M. Monti, *Il patto per l'Euro*, in *il Corriere della Sera* del 28 marzo 2011; di S. Micossi, *La giusta strada del Patto sui conti*, in *Il Sole 24Ore* del 29 marzo 2011 (che parla di "intesa epocale" nel Consiglio); F. Bruni, *Eppure alla UE si lavora*, in *La Stampa*, 29 marzo 2011; A. Quadrio Curzio, *Il progetto economico europeo e la realizzazione italiana*, in *il Corriere della Sera*, 3 aprile 2011 che sottolinea le tre "C" del Patto Euro Plus, coordinamento, competitività, e convergenza necessarie per la crescita

¹²² Le misure prioritarie riguarderanno interventi per: rendere il lavoro più attraente; aiutare il reinserimento dei disoccupati; lottare contro la povertà e promuovere l'inclusione sociale; investire nell'istruzione e nella formazione; conciliare sicurezza e flessibilità; riformare i sistemi pensionistici; attirare capitali privati per finanziare la crescita; stimolare la ricerca e l'innovazione; offrire un accesso all'energia efficace in termini di costi e aumentare l'incisività delle politiche di efficienza energetica.

all'immigrazione non aiutano alla serenità e lucidità del cammino. Questo obiettivo può essere raggiunto, secondo la proposta di Emma Bonino, creando un bilancio federale al servizio di funzioni primarie del governo dell'UE, attraverso il finanziamento di beni pubblici "comuni" come la difesa, la diplomazia, i grandi programmi di ricerca scientifica, le reti infrastrutturali trans-europee, la sicurezza dei traffici commerciali e delle persone, (aggiungo io la gestione dell'immigrazione).

"Non stiamo parlando del mostro che turba i sonni degli euroscettici britannici - il Superstato europeo. Al contrario stiamo parlando di una Federazione leggera, che assorba non più del 5% del pil europeo per assolvere alle funzioni di governo cui abbiamo accennato - contro il 20% circa del pil che va al bilancio federale statunitense e contro l'1% dell'attuale bilancio comunitario che serve solo a distribuire sussidi a destra e a manca. Incidentalmente, il 5% del pil europeo corrisponde a circa 650 miliardi di euro, più o meno l'ordine di grandezza dell'attuale fondo di stabilizzazione. Lo sforzo di immaginazione richiesto agli europei per creare una Federazione leggera è quello del federalismo di Spinelli, Monnet e Adenauer adattato al XXI Secolo, un approccio che prenda semplicemente atto della realtà: che gli eserciti nazionali in Europa non hanno più alcun senso, visto che nessuno minaccia alcuna integrità territoriale; che certa scienza ha bisogno di una scala che nessuno Stato nazionale europeo può più assicurare; che le reti infrastrutturali esistono già a supporto del mercato interno ma le finanziamo male, a pezzi e bocconi, ciascuno per conto suo; che l'unione doganale è già una competenza esclusiva dell'Unione di oggi ed è ridicolo affidarla a 27 diverse organizzazioni nazionali distinte e separate"¹²³.

Per la costruzione della "federazione leggera" bisogna utilizzare tutti gli attrezzi disponibili nella cassetta del giurista, in modo da assicurare il progresso delle riforme, senza aspettare il momento ottimale per "afferrare Proteo". È questo il tratto distintivo della storia dell'integrazione europea, come sottolinea Giuliano Amato:

"da cinquant'anni, in costante movimento e assestamento. Movimento e assestamento passano per modifiche ai trattati, ma passano anche per interpretazioni, prassi, scelte talora di fatto, talora codificate al fianco dei trattati e poi magari riassorbite nel loro tessuto. Fasi diverse, ora di

¹²³ E. Bonino, *L'euro si salva se esiste anche l'Europa*, cit.

maggiore integrazione, ora di rafforzamento delle concertazioni inter-governative, a volte si avvalgono degli stessi materiali normativi, che piegano alle rispettive esigenze, altre volte li ignorano tenendoli quieti nel cassetto, altre ancora li estraggono dal cassetto e ne esaltano tutte le potenzialità¹²⁴.

È dunque arrivato il momento di concretizzare la riforma del sistema di *governance* europea, sviluppando le riforme già avviate (che devono essere ulteriormente implementate) e sfruttando al massimo, con una visione coerente e omnicomprensiva, tutti gli strumenti di *policy* dell'Unione attualmente disponibili, vecchi e nuovi: dal Patto di stabilità e crescita ad EU2020; dal *Single Market Act* alla riforma del bilancio; dal Meccanismo Europeo di Stabilità al Sistema di vigilanza finanziaria; dalla Sorveglianza macroeconomica alla politica monetaria gestita dalla BCE. Si tratta di raggiungere un compromesso: un più forte coordinamento e una maggiore convergenza delle politiche economiche e fiscali in cambio di un più forte meccanismo europeo di governo dei debiti sovrani. Solo così si potrà assicurare la sostenibilità di lungo periodo dell'euro zona e far fronte alle sfide della globalizzazione, nell'ottica di un nuovo modello di sviluppo¹²⁵.

3. Il nuovo ruolo dei Parlamenti e il rafforzamento della legittimità democratica.

La saldatura fra le nuove basi giuridiche del Trattato di Lisbona, l'impostazione delle politiche europee per ampie strategie intersettoriali (rilanciata da Europa 2020) e la nuova *governance* economica favorisce le condizioni per la rifondazione del nuovo spazio democratico dell'Unione. La crisi globale ha rappresentato e rappresenta l'occasione per il cambio di passo, in velocità e decisione, nel sistema di *government-governance* dell'UE; come del resto hanno dimostrato i percorsi (istituzionali e non) intrapresi dalle istituzioni europee nel corso del 2010. Lasciata alle spalle la vecchia polemica sul presunto *deficit* democratico

La "nuova" *governance* europea e la "vecchia" questione del *deficit* democratico

¹²⁴ G. Amato, *Il trattato di Lisbona e le prospettive per l'Europa del XXI secolo* in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona* a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 444.

¹²⁵ Cfr. M.J. Rodrigues, *Time for an Economic Union*, in *EuroActiv.com*, 9 febbraio 2011. Si veda anche la Parte II del volume, capp. 1 e 2.

comunitario, diventa ormai chiaro come la partita della nuova democrazia su scala europea si giochi sulla capacità da parte di tutte le istituzioni coinvolte, a livello europeo e nazionale, di alimentare un circuito di interscambio politico con un ciclo virtuoso ed adeguato alle grandi questioni oggetto delle varie *politics*. La nuova configurazione del coordinamento fra le politiche di bilancio nazionali è la migliore dimostrazione dell'evoluzione in corso: dalla tradizionale distinzione fra fase ascendente e discendente di formazione delle decisioni europee, si sta passando ad una dinamica, assai più fluida, per così dire circolare fra le diverse sedi, nazionali ed europee, di definizione delle politiche di riforma, ma anche di controllo sulla relativa attuazione.

Si tratta di una dinamica nella quale i Parlamenti - il Parlamento europeo e le Assemblee nazionali - sono chiamati a svolgere un ruolo fondamentale sulla base delle puntuali previsioni contenute nei nuovi Trattati. Il salto di qualità è netto: il PE esercita, "congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati. Elegge il Presidente della Commissione" (art. 14, par. 1, TUE). Altrettanto deve dirsi per i Parlamenti nazionali, il cui ruolo a livello europeo è disciplinato dal Titolo II del neo Trattato UE, sulle "disposizioni relative ai principi democratici"; in particolare, esse contribuiscono "attivamente al buon funzionamento dell'Unione", nei modi e nelle forme stabilite dall'art. 12 TUE¹²⁶ e dai protocolli annessi. Con la procedura ivi stabilita, i Parlamenti nazionali sono chiamati in causa per svolgere soprattutto un controllo preventivo, caso per caso, sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte degli atti europei in via di formazione. Ma ad essi viene riconosciuta la possibilità di spingersi anche oltre: possono infatti inserirsi nelle nuove procedure di *governance* europea giocando d'anticipo,

¹²⁶ "a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea".

ovvero dimostrando di essere capaci di definire, in dialettica con i rispettivi Governi nazionali e le istituzioni europee, proposte e iniziative prima ancora che una determinata *issue* di politica pubblica si perfezioni. Dispiegando la loro capacità propriamente deliberativa, alimentata dalla vivace dialettica fra maggioranza e opposizione che contraddistingue le arene politiche nazionali, i Parlamenti diventano così il luogo istituzionale più adatto per vertebrare il dibattito politico a livello europeo sulle grandi scelte dell'Unione. Il Semestre europeo e l'allineamento del Programma di stabilità e del PNR di attuazione degli obiettivi di Europa 2020 rappresentano il contesto concreto per la programmazione nel mercato interno europeo, orientato alle politiche di crescita e di sviluppo sostenibile e coeso. È la nuova architettura del Trattato di Lisbona per il riconoscimento dei diritti sanciti "nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati", nonché de "I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, [che] fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali" del Trattato UE (art. 6). Per l'effettività e la garanzia dei diritti stabiliti nella Carta UE, la Commissione ha previsto un nuovo meccanismo di valutazione dell'impatto delle proposte legislative dell'UE, estendendo tale valutazione anche alla cooperazione con le altre istituzioni durante il processo legislativo. Inoltre, la Commissione garantirà il rispetto della Carta nella fase attuativa degli atti europei da parte degli Stati membri, facendo ricorso a tutti gli strumenti di cui dispone, compresa la procedura d'infrazione¹²⁷. Ed è oltremodo significativo sottolineare che la Commissione, pochi giorni dopo la citata Comunicazione *Towards a Single Market Act For a Highly Competitive Social Market Economy*, abbia previsto che i relativi contenuti dovranno passare attraverso l'analisi di impatto sui diritti fondamentali europei. Per questo è forte lo sconcerto di fronte alle proposte di riforma della nostra Costituzione, e in particolare dell'art. 41 che non può essere letto, e quindi modificato, in modo isolato e decontestualizzato rispetto al processo di integrazione-costituzionalizzazione europeo, così come si è sviluppato in più di cinquant'anni.

¹²⁸ Comunicazione della Commissione COM (2010) 573/4, *Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union*, 19 ottobre 2010.

Anche il potere di indirizzo e controllo dei Parlamenti sull'attuazione delle politiche si inserisce nella nuova dinamica interistituzionale, e potrà avvalersi nel suo esercizio del monitoraggio e della valutazione, sempre più caratterizzanti il processo decisionale europeo. In tal modo, il quadro istituzionale europeo, lungi dall'indebolirli, rafforza i Parlamenti nazionali, ricollocandoli, con rinnovati strumenti, nella loro vocazione storica: di controllo dell'attività di governo e di garante della legittimità democratica, nel rispetto e nella salvaguardia dei diritti fondamentali.¹²⁹ Emblematico sotto quest'aspetto l'esempio italiano. Così come nel 2005, a seguito della firma del Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa, veniva approvata in modo bipartisan dal Parlamento italiano la legge n. 11/2005, allo stesso modo, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2007 sono state approvate modifiche e integrazioni a quella legge¹³⁰ per adeguare le procedure parlamentari alla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, in attesa di una riforma più complessiva della stessa legge n.11. Questa riforma è stata approvata dalla XIV Commissione della Camera dei deputati all'unanimità l'8 marzo 2011, e poi approvata in un testo unificato il 23 marzo dall'Assemblea che l'ha trasmesso (25 marzo 2011) al Senato¹³¹. Si avvia così un percorso virtuoso del costituzionalismo multilivello nel quale al "riconoscimento" e alla "salvaguardia" dei diritti corrispondono poteri da esercitare e procedure concrete da seguire per le istituzioni europee e nazionali. Le Assemblee rappresentative sembrano avere colto la posta in gioco in questo particolare tornante storico. Ad ini-

¹²⁹ A. Manzella, *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in *L'Unione Europea nel XXI secolo*, op. cit., p. 329 e ss.; N. Lupo, *Lo sviluppo del "dialogo" tra i Parlamenti: un'ulteriore via di comunicazione del costituzionalismo?*, in A. Torre (a cura di), *Dalla circolazione dei modelli al dialogo tra sistemi giuridici: le "vie di comunicazione" del costituzionalismo contemporaneo*, Atti del convegno, Trento, 25-26/9/2009, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.

¹³⁰ La legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009), modifica la legge n. 11/2005: l'art. 7 aggiunge gli artt. 4-bis, sull'attuazione degli atti di indirizzo delle Camere, e 4-ter, sul Programma nazionale di riforma per l'attuazione in Italia della Strategia di Lisbona nonché sulle Relazioni annuali di attuazione; l'art. 8 sostituisce l'art. 15 della legge n. 11/2005, in materia di Relazioni annuali al Parlamento; l'art. 9 introduce l'art. 4-quater, sulla partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (cfr. il cap. 3 della Parte I).

¹³¹ Quest'ultimo, il 5 aprile 2011, l'ha assegnato alla I Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente. Da notare che il ddl (A.C. 3866) presentato dal governo il 16 novembre 2010 è stato abbinato alle proposte di legge A.C. 2854 Buttiglione (presentata il 23 ottobre 2009); A.C. 2862 Stucchi ed altri (presentata il 27 ottobre 2009); A.C. 2888 Gozi ed altri (presentata il 5 novembre 2009) e A.C. 3055 Pescante ed altri (presentata il 16 dicembre 2009), recanti modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n.11.

ziare dal Parlamento europeo. Ma, come vedremo fra poco, anche le Camere italiane sembrano sulla strada di un rapido recupero, rispetto al tradizionale ritardo, nella capacità di partecipazione attiva alla formazione delle decisioni europee.¹³² È interessante a questo proposito ricordare gli atti di indirizzi approvati da queste Assemblee, sottolineandone la qualità del lessico, dei contenuti e delle proposte concrete e programmate.

Il Parlamento europeo, il 10 marzo 2010, nella citata Risoluzione sulla nuova Strategia Europa 2020¹³³, approva Europa 2020 come una *exit strategy* in grado di "fornire una risposta efficace alla crisi economica e finanziaria, conferendo una nuova ambizione e una coerenza europea al processo di ripresa dell'UE, tramite la mobilitazione e il coordinamento di strumenti nazionali ed europei". Il PE pone l'accento sull'obiettivo di una "piena occupazione sostenibile", traguardo realizzabile solamente con il convergente contributo delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri, chiamati ad attuare "le riforme necessarie". Si parte da una premessa: è necessario eliminare, o quantomeno ridimensionare, le carenze a livello di coordinamento in seno all'Unione economica e monetaria, favorendo una migliore coesione sociale e territoriale, gravemente compromessa dagli effetti della recente crisi finanziaria globale¹³⁴. A questo fine, si sottolinea che la strategia UE 2020 rappresenta un'opportunità storica per preservare e rafforzare l'integrazione europea, anche mediante una politica di coesione trasparente, semplificata e intelligente, ponendo i cittadini, e specialmente le giovani generazioni, nelle condizioni di utilizzare, con facilità e critico discernimento, i moderni mezzi di comunicazione.

È arrivato il momento di cambiare marcia, rispetto al Patto di stabilità e crescita diretto, in modo pressoché esclusivo, alla fissazione di vincoli esterni che non hanno tenuto adeguatamente conto del ciclo economico. Bisogna sviluppare una coerente politica europea per la crescita,

La "voce" chiara e forte del Parlamento europeo: la Risoluzione 10 marzo 2010

¹³² Nella legislatura in corso si registra un significativo incremento dell'attività delle Camere in relazione a temi e progetti di atti dell'Unione europea, in conseguenza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Alla Camera dei Deputati, per esempio, rispetto alla legislatura precedente, i documenti e i progetti di atti dell'Unione esaminati, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, sono passati da 8 a 81, le sedute di Commissione sono passate da 200 a 560 e al 31 dicembre 2010 sono stati approvati dalle Commissioni 32 documenti finali (5 documenti finali nella XV legislatura). Tali dati sono contenuti nella documentazione del Servizio Rapporti con l'Unione europea, *Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE*, maggio 2008 - 31 gennaio 2011.

¹³³ p7_ta-prov (2010) 0053.

¹³⁴ *Ibidem*.

con un programma sociale ambizioso in modo tale da contrastare la povertà e l'emarginazione sociale, conciliare l'occupazione con l'apprendimento permanente e lottare contro la discriminazione promuovendo, fra l'altro, l'integrazione della dimensione di genere (la parità tra donne e uomini). Ciò implica anche la creazione di maggiori opportunità formative e di tirocinio per i giovani, che devono al contempo essere tutelati da pratiche lavorative abusive.

Appare fondamentale per il governo di questi obiettivi il coordinamento di tipo "verticale" delle (e fra le) politiche economiche nazionali, e il coordinamento di carattere "orizzontale", intervenendo sull'asimmetria, non più sostenibile, tra la politica economico-monetaria e il sistema delle competenze dell'Unione e degli Stati. La chiave per il successo della nuova Strategia UE 2020 è difatti subordinata alla costruzione di una *governance* economica effettiva, che presuppone una maggiore integrazione fra i vari livelli di *government*, nel quadro di un programma organico per la crescita e l'occupazione, per lo sviluppo sostenibile e per il Patto di stabilità.

Per questi motivi, il PE esorta il Consiglio e la Commissione a ridimensionare il ruolo del "metodo aperto di coordinamento" nel campo della politica economica: un metodo che ha per molti versi favorito la "mancanza di impegno e di senso di appropriazione da parte degli Stati membri dei Piani d'azione concordati", ed è stato oltremodo caratterizzato dall'assenza, a livello comunitario, di incentivi efficaci e di strumenti vincolanti. Il che ha finito per influire sugli esiti complessivi della Strategia di Lisbona, producendo dei risultati non del tutto in linea rispetto agli obiettivi prospettati nel 2000.

Facendo tesoro degli insegnamenti forniti dall'esperienza del primo decennio, il Parlamento ha significativamente esortato le altre istituzioni europee ad utilizzare tutte "le pertinenti disposizioni" del neo "Trattato di Lisbona del 2007"¹³⁵. Nello specifico, quelle contenute negli artt. 121, 122 e 136 che, come sottolineato, servono proprio a coordinare le riforme economiche con i Piani d'azione predisposti dai (e nei) singoli Paesi membri. Queste norme non si limitano a rafforzare le procedure di controllo; ridefiniscono i rapporti interistituzionali fra le istituzioni europee e nazionali, rilanciando il principio di sussidiarietà. Fondamentale, da questo punto di vista, il contributo dei Parlamenti (nazionali ed europeo)

¹³⁵ *Ibidem*.

nella fase ascendente: ad esempio, presentando rapporti politici annuali prima che la Commissione e il Consiglio europei adottino una Raccomandazione o prendano una Decisione.

È lo sviluppo concreto dei principi che, sul piano degli strumenti giuridici, il Trattato di Lisbona ha predisposto¹³⁶. La sintomatica coincidenza fra l'entrata in vigore (dicembre 2009) del Trattato, l'inizio della VII legislatura europea, l'insediamento della nuova Commissione e l'avvio della nuova Strategia EU 2020 diventa l'occasione per la richiesta, da parte del Parlamento europeo, di un rinnovato accordo interistituzionale teso a "istituire e formalizzare un percorso democratico ed efficace": un percorso che includa l'impegno da parte della Commissione e del Consiglio di non decidere in merito a modifiche alla Strategia, proponendo nuove misure, sanzioni efficaci (per gli Stati membri inadempienti) e incentivi (per i Paesi più virtuosi) nei prossimi anni, senza previa consultazione formale delle Assemblee parlamentari, statali e sovrastatale¹³⁷.

Tre mesi dopo (16 giugno 2010), nel pieno della crisi, il Parlamento europeo ritorna su questi temi con la Risoluzione sulla *governance* economica europea¹³⁸, di cui qui si riportano larghe citazioni, a riprova del ruolo di "indirizzo" che questa istituzione, rafforzata dalle norme del Trattato di Lisbona, sta sviluppando nei confronti del Consiglio e della Commissione: il Parlamento

La Risoluzione del 16 giugno 2010

12. chiede la creazione di un "Fondo monetario europeo" (FME), cui i paesi della zona euro dovrebbero contribuire secondo il proprio PIL e con ammende calcolate in funzione dei rispettivi livelli eccedentari di debito e *deficit*; ogni Stato membro attingerebbe dai fondi

¹³⁶ In effetti, con il nuovo Trattato di Lisbona del 2007, oltre al procedimento del "cartellino giallo" (per il quale, se un terzo dei Parlamenti nazionali respinge una proposta legislativa, adducendo la violazione del principio di sussidiarietà la Commissione europea è tenuta a riesaminarla), s'afferma anche un altro meccanismo, che consente ai Parlamenti nazionali di controllare l'applicazione del suddetto principio: in particolare, se una maggioranza semplice di Parlamenti nazionali ritiene che una proposta non rispetta il principio di sussidiarietà, la Commissione dovrà informare il Parlamento europeo e il Consiglio, i quali, se concordano, potranno respingere la proposta legislativa (procedura del "cartellino arancione"). In proposito si veda il dettagliato Protocollo (n. 2) *Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, allegato al Trattato di Lisbona del 2007.

¹³⁷ Sulla nozione di "processo di costituzionalizzazione" per tutti si veda R. Toniatti, F. Palermo (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Saggi su valori e prescrittività dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, Trento, Università degli studi di Trento, 2004, *passim*, e G. De Vergottini, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 2 ss..

¹³⁸ *Risoluzione sulla governance economica*, 16 giugno 2010, P7_TA-PROV(2010)0224.

FME fino all'importo che ha precedentemente depositato; qualora, tuttavia, un paese dovesse aver bisogno di risorse o garanzie supplementari, sarebbe tenuto ad accettare un programma di riforma su misura, la cui attuazione ricadrebbe sotto la supervisione della Commissione europea;

13. chiede alla Commissione di effettuare una valutazione dell'impatto macroeconomico del pacchetto di misure volte a preservare la stabilità finanziaria nell'Unione europea e a pubblicare una Comunicazione sulla fattibilità, i rischi e i vantaggi dell'emissione di euroobbligazioni ...;
15. sottolinea l'importanza di stabilire un più forte legame tra gli strumenti del Patto di stabilità e di crescita, gli strumenti macroeconomici e i programmi di riforma nel quadro di Europa 2020, presentandoli in maniera coerente ed assicurando una migliore comparabilità dei bilanci nazionali per quanto riguarda le diverse categorie di spesa; gli Stati membri dovrebbero vedere le rispettive politiche economiche non solo in un'ottica di interesse nazionale ma anche in una prospettiva di interesse comune, e formulare le proprie politiche in modo conseguente; rammenta agli Stati membri il ruolo accresciuto degli indirizzi di massima per le politiche economiche;
16. ritiene che, per il successo della nuova strategia, non si debba continuare a fare assegnamento sul metodo del coordinamento aperto in campo economico, ma occorra fare più ampio ricorso a misure vincolanti;
17. ritiene che la strategia Europa 2020 non si concentri abbastanza sulle questioni chiave che gli Stati membri devono affrontare e sottolinea i gravi problemi riguardanti il contenuto e la gestione di "target" e "obiettivi qualificanti" (*flagship*);
18. rinnova i suoi appelli precedenti per una strategia di sviluppo unica e integrata per l'Europa, che definisca chiaramente orientamenti di crescita economica a lungo termine, al fine di costruire una società migliore, più giusta e più sostenibile, con maggiore prosperità per tutti;
19. ribadisce il suo invito ad integrare le strategie in reciproca sovrapposizione;

posizione come la strategia Europa 2020, la Strategia per uno sviluppo sostenibile e il Patto di stabilità e crescita (PSC); deplora che il Consiglio europeo abbia respinto questo approccio, lasciando irrisolto il problema dell'incoerenza delle politiche;

20. ritiene che un'effettiva *governance* economica comporti il conferimento alla Commissione di un'effettiva e maggiore responsabilità gestionale, che le consenta di avvalersi degli strumenti esistenti e di quelli recentemente introdotti dal trattato di Lisbona, ad esempio agli articoli 121, 122, 136, 172, 173 e 194, che affidano alla Commissione il compito di coordinare i piani e gli interventi di riforma e di stabilire una strategia comune ...;
22. ritiene che il rafforzamento della *governance* economica debba andare di pari passo con il rafforzamento della legittimità democratica della *governance* europea, da conseguire tramite una più stretta e tempestiva partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali lungo l'intero processo; invita in particolare il Consiglio e la Commissione a fare un uso corretto delle disposizioni del Trattato di Lisbona relativamente alla partecipazione attiva del Parlamento in materia di politica economica, come definita all'articolo 121, paragrafi 5 e 6 ed invita la Commissione a formulare proposte dettagliate per l'instaurazione di un regolare dialogo politico e legislativo a livello interistituzionale in questo cruciale settore".

Il Parlamento europeo ritorna su questi temi, tracciando una cadenza ormai costante, prima della riunione del Consiglio del 24-25 ottobre, con una Risoluzione contenente alcune Raccomandazioni sul miglioramento della *governance* economica e del quadro di stabilità dell'Unione.

In particolare, la Risoluzione, che si compone di 225 paragrafi, contiene una serie di Raccomandazioni aventi per oggetto: la sorveglianza multilaterale; il patto di stabilità e crescita; il rafforzamento della *governance* nella zona euro; la prevenzione e gestione del debito; gli strumenti di bilancio, finanziari e fiscali; la regolamentazione del mercato finanziario; l'affidabilità delle statistiche e la rappresentanza esterna dell'Unione.

La Risoluzione analizza le cause della crisi che, innescata dalla politica monetaria espansiva ed eccessivamente elastica degli Stati Uniti, è

esplosa per effetto di gravi patologie del sistema finanziario. Sottolinea come la diffusione della crisi sia stata favorita se non amplificata dall'assenza, a livello globale ed europeo, di adeguati meccanismi di allarme e di reazione. La Risoluzione, inoltre, pone l'accento sulla necessità di una maggiore coerenza delle politiche economiche nazionali, e sull'esigenza di riformare le economie dei Paesi membri al fine di affrontare il nodo della competitività e di garantire una maggiore e più solida crescita economica, riducendo gli attuali squilibri macroeconomici. La Risoluzione precisa infine che, in mancanza di un giusto equilibrio tra sviluppo e stabilità, la zona euro potrà presentare rischi di crescita fiacca per un lungo periodo, con conseguente erosione della competitività globale, anche a causa della persistente disoccupazione.

Il 20 ottobre 2010 (in *GUCE* 20-11-2010) è stato anche approvato l'Accordo quadro sulle relazioni fra il Parlamento europeo e la Commissione europea già richiesto nella Risoluzione del PE del 10 marzo 2010 per garantire l'applicazione del "principio fondamentale della parità di trattamento tra il Parlamento e il Consiglio" nel dialogo costruttivo e nello scambio di informazioni (Parte III, III, punto 9 dell'Accordo). La Commissione è garante di tale principio, previsto dal Trattato di Lisbona, per il rafforzamento della legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione. In base al nuovo "partenariato speciale" fra il Parlamento e la Commissione; l'Accordo prevede, quindi, misure per "rafforzare la responsabilità e la legittimità politica della Commissione; estendere il dialogo costruttivo; migliorare lo scambio di informazioni tra le due istituzioni e la cooperazione sulle procedure e la pianificazione" (Parte I, I, punto 1 dell'Accordo).

Si sottolineano, nel complesso di queste misure, due in particolare. Da un lato il dialogo regolare fra presidente della Commissione e presidente del Parlamento (che partecipa al collegio dei commissari) "sulle grandi questioni orizzontali e sulle principali proposte legislative" (Parte III, III, punto 11 dell'Accordo). Dall'altro, nell'ambito della collaborazione in materia di procedure e pianificazione legislativa (Parte IV dell'Accordo) la introduzione della discussione annuale sullo stato dell'Unione durante la prima tornata di settembre dei lavori del PE. Il Presidente della Commissione fa il punto della situazione per l'anno in corso e presenta le priorità per gli anni successivi, specificando per iscrit-

to le parti essenziali del programma di lavoro dell'anno seguente. Nel mese di settembre commissioni parlamentari e commissari competenti possono discutere delle priorità future nelle rispettive aree di intervento e possono anche formalizzare tali discussioni con riunioni fra la Conferenza dei presidenti di commissione parlamentare e il collegio dei commissari e anche con riunioni tra la Conferenza dei presidenti e il presidente della Commissione. In ottobre, il programma di lavoro della Commissione, definitivamente approvato, è presentato al PE che può discuterlo, adottando una Risoluzione nella tornata di dicembre.

Le procedure di allineamento del Programma di stabilità e del Piano Nazionale di Riforma, avviate con il Semestre europeo nella prima parte dell'anno, vengono così completate, nella seconda parte dell'anno, dalle misure previste nell'Accordo quadro che inseriscono il Parlamento europeo nel dibattito preventivo di formazione del Programma annuale della Commissione. Le nuove cadenze temporali coincidono con le sessioni di bilancio a livello nazionale e ne rappresentano un quadro sostanziale di riferimento per la decisione multilivello.

Infine, è da sottolineare l'approvazione da parte del Parlamento europeo, della Risoluzione del 23 marzo 2011, sulla riforma del Trattato di Lisbona, con l'emendamento all'art. 136 del TFUE, approvato, come si è detto, dal Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010 che riguarda il meccanismo permanente di stabilità finanziaria per i Paesi dell'area euro. Considerato che il rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, il Semestre europeo, la Strategia Europa 2020 e l'emendamento dell'art. 136 TFUE rappresentano un primo passo delle misure della nuova *governance* economica, il PE sottolinea che i nuovi meccanismi devono rispettare gli *standard* democratici raggiunti nell'Unione, quanto a trasparenza, al controllo parlamentare e alla responsabilità democratica della Commissione europea, della BCE e della BEI, sollecitando ogni Parlamento nazionale al coinvolgimento in queste procedure nel Semestre europeo.

Questi indirizzi sono ripresi e sviluppati, nella dimensione nazionale, dalle due Camere del Parlamento della Repubblica italiana, nel corso del 2010 e 2011, a conferma del rapporto dialogico che lega istituzioni rappresentative a livello statale e sovrastatale fra loro e con i rispettivi refe-

Il dialogo tra i Parlamenti
(nazionali ed europeo):
l'esempio italiano

renti (Governo nazionale e Commissione).

Il 30 luglio del 2010, a conclusione dell'esame della Comunicazione della Commissione europea "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche", le Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Unione europea) della Camera dei deputati approvano una Risoluzione¹³⁹. In questo documento si afferma fra l'altro la necessità di concentrare, sin dalla revisione intermedia del 2010, "stanziamenti consistenti del bilancio UE sulle nuove priorità" di Europa 2020 incentivando, secondo un approccio integrato, il ricorso a nuovi modelli di finanziamento (partenariati pubblico-privato; prestiti e garanzie della Banca europea per gli investimenti del Fondo europeo per gli investimenti e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo)¹⁴⁰. A ciò s'aggiunge anche l'esigenza di formulare il quadro finanziario pluriennale dell'UE in modo tale da rispecchiare le priorità di Europa 2020, prevedendo strumenti per massimizzarne l'impatto e garantirne il valore aggiunto sulla ripresa economica. Da notare che anche in questa sede si richiama la necessità di abbandonare i categorici atteggiamenti che hanno dominato la scena durante questo decennio: con giudizi che, a seconda dei punti di vista, hanno attribuito alla Strategia di Lisbona ora trionfalistici esiti, ora sostanziali fallimenti. Se si intende operare un efficace rilancio del sistema economico, bisogna invece lasciare spazio ad un'analisi che sottolinei "traguardi comuni realistici" (*i feasible deals*), riconoscendo la complessità dei temi che l'Europa è chiamata ad affrontare. Un realismo che, per giunta, deve unirsi alla consapevolezza della scarsità di risorse. Da cui l'esigenza di selezionare "priorità delle priorità", su cui concentrare gli sforzi e, in via preliminare, gli stessi contenuti della *governance* europea nel suo complesso¹⁴¹. Lo ha dimostrato in modo evidente la drammatica crisi del 2008-2010, durante la quale ha preso maggior consistenza l'idea di riformare i meccanismi di *governance* economica operanti fino a questo momento nell'Europa unita. La visione su cui ha poggiato fino ad ora la *governance* economica europea non è più sufficiente: non basta avere una strut-

¹³⁹ Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Unione europea) della Camera dei Deputati, Resoconto 30 luglio 2010 La Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (COM(2010)250 def.). Già l'11 marzo inizia la Consultazione sulla futura strategia UE 2020, XVI Legislatura, delle, 11 marzo 2010.

¹⁴⁰ *Ibidem*

¹⁴¹ *Ibidem*

tura rafforzata sulla stabilità, bisogna anche avere una struttura più forte per il coordinamento di tutte le politiche economiche di riforma, rispondendo con maggior concretezza ai bisogni dei cittadini europei. Anche il Senato della Repubblica ha approvato, il 29 ottobre 2010, una Risoluzione (6-00044, n. 3) in modo bipartisan¹⁴², a conclusione della discussione sui documenti relativi agli schemi di Regolamenti comunitari in materia di procedure di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche europee (c.d. *governance* europea)¹⁴³.

Il Senato della Repubblica
(29 ottobre 2010)

Nella seduta del 28 ottobre 2010 - in contemporanea alla riunione del Consiglio europeo del 28-29 ottobre - il Senato, preso atto delle significative innovazioni che l'Unione intende introdurre sulla procedura preventiva e correttiva del Patto di stabilità e crescita, ha impegnato il Governo a porre in essere una serie di iniziative tese a favorire il raggiungimento di alcuni importanti obiettivi: la riduzione degli squilibri di bilancio; un maggior controllo della evoluzione pluriennale della spesa; una più efficace armonizzazione contabile dei diversi bilanci; un più stretto coordinamento delle politiche per l'occupazione e per quelle sociali; un piano di dotazioni infrastrutturali anche attraverso l'emissione di titoli obbligazionari; una più proficua integrazione tra la disciplina di bilancio interna e l'assetto legislativo sovrastatale relativo all'istituzione del c.d. Semestre europeo, obiettivo quest'ultimo perseguibile anche mediante la rimodulazione delle procedure nazionali previste dalla legge 196/2009, sia sul piano dei contenuti del documento programmatico sia sulla sua tempistica¹⁴⁴.

Per l'immediato, la Risoluzione ha impegnato il Governo a presentare al Parlamento entro il 10 novembre le linee essenziali del *Programma Nazionale di Riforma*¹⁴⁵ per l'attuazione della Strategia Europa 2020 (il Programma è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 5 novem-

¹⁴² È stata accantonata la proposta di Risoluzione n. 314 Rutelli sulla politica economica, oggetto di discussione nella Seduta del 9 novembre 2010.

¹⁴³ Si veda Resoconto Stenografico del Senato della Repubblica, Assemblea, XVI Legislatura, 28 e 29 ottobre 2010.

¹⁴⁴ Ivi, Allegato A, Risoluzione (6-00044) (28 ottobre 2010) n. 3.

¹⁴⁵ Redatto a cura dell'Ufficio di Segreteria del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) sulla base dei contributi di tutte le Amministrazioni interessate. Questo documento è reperibile in bozza sul sito internet del Dipartimento Politiche Europee. In effetti, nella fase di avvio del "Semestre Europeo", il Programma Nazionale di Riforma 2010 viene presentato in bozza all'Unione europea nell'autunno del 2010. La versione finale del Programma verrà invece presentata nell'aprile 2011.

bre 2010¹⁴⁶). Dopo la presentazione nell'aprile 2011 del PNR definitivo, secondo il calendario del Semestre europeo, il Senato impegna il Governo, a prevedere sedi di esame e di verifica delle proposte nazionali sulla stabilità e sulla crescita. Viene proposta una apposita sessione autunnale europea dedicata alla Strategia 2020, per una verifica parallela a quella sulla stabilità, che coinvolga Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo¹⁴⁷.

Nella seduta del 25 e 26 gennaio 2011, la XIV Commissione politiche dell'Unione europea della Camera e nella seduta del 1° e 2 febbraio 2011 la Commissione bilancio del Senato hanno esaminato la Risoluzione, adottata dal Parlamento europeo il 20 ottobre 2010 approvando, rispettivamente, un Parere favorevole e una Risoluzione. La Risoluzione della V Commissione bilancio Senato, in particolare, impegna il Governo ad attenersi alle seguenti osservazioni in materia di *governance*:

- con riferimento ai meccanismi per creare una *governance* economica europea efficace, si ribadisce la proposta, già avanzata nel documento finale approvato dalle Commissioni riunite V e XIV, di istituire un'Agenzia europea per il debito che prenda il posto dell'attuale Fondo europeo di stabilità finanziaria;
- con riferimento alle iniziative per stabilizzare e riformare i mercati finanziari, si ritiene prioritario utilizzare le potenzialità offerte dal quadro europeo di vigilanza finanziaria e, in particolare, del nuovo Sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESFS), procedendo alla rapida adozione di uno o più codici di regole armonizzate, e si ritiene altresì condivisibile la richiesta del Parlamento europeo di valutare l'istituzione di un'agenzia europea indipendente di valutazione dei crediti;
- con riferimento alla riforma delle strutture globali di *governance* finanziaria ed economica, sostiene le indicazioni del Parlamento europeo volte a rafforzare l'efficacia, la portata globale e la responsabilità del Fondo monetario internazionale e di altre istituzioni delle Nazioni Unite, conferendo loro mandato ad operare quali piattaforme per iniziative di coordinamento globale del settore economico e finanziario.

¹⁴⁶ Si veda Parte I, cap. 3.

¹⁴⁷ *Ibidem*

Da notare, infine, che dal marzo 2010 la V Commissione Bilancio della Camera dei deputati ha avviato un'indagine conoscitiva sulla citata comunicazione della Commissione ("Sull'analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi") del 12 gennaio 2011. La Commissione Bilancio ha concluso questa indagine il 7 aprile 2011, approvando un documento finale del relatore On. Toccafondi (PdL), nel quale si prefigurano indirizzi per l'impostazione e i contenuti del PNR (dalla finanza all'istruzione). L'indagine ha sollevato diverse problematiche, sollecitando l'integrazione del PNR che, come ricordato in precedenza, dovrà essere trasmesso alla Commissione europea alla fine di aprile 2011¹⁴⁸.

Insomma, le Risoluzioni del Parlamento europeo e del Parlamento italiano prospettano per il 2011 un calendario di appuntamenti "obbligati", e densi di opportunità, per il quadro istituzionale europeo, per le istituzioni nazionali, e al loro interno per quelle regionali, nel complesso sistema delle loro relazioni. Sarà utile seguire questi sviluppi: per aggiungere strumenti concreti nella "cassetta degli attrezzi" indispensabili anche per la valutazione più generale dell'annosa questione del deficit democratico delle istituzioni europee, sessant'anni dopo la loro nascita.

La storia del processo di integrazione ha dimostrato che l'evoluzione dell'ordinamento europeo è stata ed è frutto del concorso del metodo intergovernativo e di quello comunitario, che si è andato progressivamente trasformando dopo l'elezione diretta del Parlamento europeo, con il metodo convenzionale e, da ultimo, con le riforme del Trattato di Lisbona. E, infatti, a livello europeo, nell'ultimo sessantennio i beni (pubblici) fondamentali della pace, dello sviluppo e del benessere sociale¹⁴⁹ sono stati garantiti anche e soprattutto perché l'Unione europea ha puntato al raggiungimento di obiettivi funzionali e unificanti - si pensi all'abolizione delle barriere doganali interne o alla stessa moneta unica¹⁵⁰ -,

Il 2011: l'agenda degli appuntamenti obbligati per la nuova Strategia europea

¹⁴⁸ Il Presidente della Commissione Bilancio, On. Giorgetti, ha proposto di trasmettere il documento approvato in Commissione Bilancio il 7 aprile 2011, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione. Proposta sulla quale la Commissione ha concordato.

¹⁴⁹ V.F. Russo, *I beni pubblici europei*, in M.T. Salvemini, F. Bassanini (a cura di), op. cit., pp. 159 ss.

¹⁵⁰ E al miglioramento degli strumenti finanziari tradizionalmente previsti a livello statale. Basti pensare alla Direttiva *Mifid* (entrata in vigore il 1° novembre 2007) n. 2004/39/CE del 21 aprile 2004, *Market in Financial Instruments Directive*, in GUCE L 145, 30 aprile 2004, pp. 1 ss., che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la Direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la Direttiva 93/22/CEE del Consiglio.

con il contributo decisivo del Consiglio (e cioè dei Governi degli Stati membri), della Commissione europea, della Corte di giustizia, del PE e dei singoli Parlamenti nazionali e, a partire dal Trattato di Maastricht, della BCE. La definizione delle politiche europee per grandi strategie, assistite ora dalla progressiva costruzione di un quadro di compatibilità finanziaria comune, offre a questa complessa architettura istituzionale euro-statale la materia prima più adatta per colmare quel *gap* fra *policies* (europee) e *politics* (nazionali) che sino ad oggi ha costituito il fattore di squilibrio più evidente nel grande cantiere dell'integrazione. L'urgenza della crisi globale potrà forse rendere più vicina quella *more perfect Union* fra i popoli europei che è oramai un'esigenza ineludibile di qualità della nostra democrazia.

I Parte

La Strategia di Lisbona e un decennio difficile

Il varo della Strategia nel 2000

di Antonella Crescenzi

1.1 Il contesto economico europeo degli anni '90¹⁵¹

Negli anni '90 il quadro economico internazionale registra dinamiche molto diverse tra le principali aree: forte accelerazione dello sviluppo negli Stati Uniti, ove prevalgono orientamenti espansivi della politica monetaria; rallentamento della crescita in Europa, ove gli sforzi di aggiustamento fiscale sostenuti dai singoli paesi per accedere alla Unione Monetaria di fatto portano, per le difficoltà insite nell'ambizioso percorso tracciato, a trascurare le ragioni dello sviluppo.

Negli Stati Uniti, grazie alla forte dinamica del commercio mondiale e alle condizioni sostanzialmente stabili del prezzo del petrolio, si registra la nascita della *new economy*, una economia, cioè, fondata sull'alta tecnologia sviluppatasi nel settore informatico (ICT) e progressivamente diffusa a tutto il sistema economico.

Lo stimolo proveniente dalle nuove tecnologie contribuisce a sostenere per quasi tutto il decennio una fase ciclica espansiva: dopo la recessione del 1991, legata agli effetti della "Guerra del Golfo", il PIL degli Stati Uniti aumenta, tra il 1992 e il 1995, del 3 per cento medio annuo, accelerando ulteriormente tra il 1996 e il 2000, con uno sviluppo medio del 4 per cento. Parallelamente, con lo sviluppo dei mercati e con l'utilizzo crescente di strumenti finanziari raffinati, comincia a manifestarsi quel

¹⁵¹ Per una analisi sintetica del quadro economico internazionale, europeo e italiano degli anni novanta, cfr. A. Crescenzi (a cura di) *I documenti Programmatici. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Luiss University Press, Roma, 2007.

divario tra economia reale e economia finanziaria che assumerà un rilievo sempre più critico nel successivo decennio (cfr. cap. 5).

Dalla parte opposta dell'oceano, nella vecchia Europa, gli anni '90 si aprono alla luce dei grandi rivolgimenti geo-politici esplosi alla fine del decennio precedente: la caduta del muro di Berlino, la riunificazione delle due Germanie, la dissoluzione dell'Unione Sovietica e il passaggio dei paesi dell'est da economie pianificate ad economie di mercato. A fronte di questi avvenimenti, la risposta dell'Europa, che viene a conclusione di un lungo percorso, rappresenta una vera svolta strategica: la firma del Trattato di Maastricht, nel febbraio del 1992, rilancia il processo politico di integrazione europea attraverso l'indicazione di un obiettivo molto ambizioso, la creazione di una Unione Monetaria.

Si apre, quindi, una nuova fase: l'arduo e impegnativo cammino verso la convergenza di paesi con forti squilibri nei fondamentali macroeconomici e/o le cui politiche monetarie e fiscali sono diversamente orientate. La credibilità dell'obiettivo finale appare fragile e viene messa in discussione dai mercati finanziari. Gli attacchi speculativi determinano verso la fine del 1992 una grave crisi valutaria che accentua la fase di stagnazione dell'attività economica. A ciò si aggiungono gli effetti, in termini di condizioni monetarie e fiscali, della riunificazione delle due Germanie. L'economia europea rallenta e nel 1993 registra una forte recessione, con una caduta del prodotto interno lordo pari a circa l'1 per cento. La ripresa del ciclo nei due anni successivi non è sufficiente a portare la dinamica media annua del PIL nella prima metà del decennio in linea con quella rilevata negli Stati Uniti: 1,5 contro 2,5 per cento.

Superata la fase di instabilità del primo quinquennio, divenuti più credibili gli obiettivi di convergenza, i singoli paesi, nella seconda parte degli anni '90, procedono nello sforzo di aggiustamento verso i parametri di Maastricht: il PIL dell'area aumenta tra il 1996 e il 2000 del 2,6 per cento circa in media d'anno, segnando un miglioramento rispetto al periodo precedente. Tuttavia, il *gap* di crescita nei confronti degli Stati Uniti si allarga da 1 punto percentuale a 1,5. In particolare, lo sviluppo modesto della Germania e dell'Italia pesano sul risultato complessivo dell'Unione.

Tav. 1 - Tassi di crescita del PIL 1991-2000 - Confronti internazionali

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991-95	1996-2000
	tassi medi annui											
Area euro	2,5	1,2	-0,9	2,4	2,3	1,4	2,4	2,8	2,8	3,7	1,5	2,6
-Francia	1,0	1,3	-1,0	1,9	1,8	1,0	1,9	3,6	3,2	4,2	1,0	2,8
-Germania	5,1	1,8	-1,1	2,4	1,8	0,8	1,5	1,7	1,9	3,1	2,0	1,8
-Italia	1,4	0,8	-0,9	2,2	2,9	1,1	2,0	1,8	1,7	3,0	1,3	1,9
-Spagna	2,5	0,9	-1,0	2,4	2,8	2,4	4,0	4,3	4,2	4,2	1,5	3,8
Regno Unito	-1,4	0,2	2,3	4,4	2,8	2,7	3,3	3,1	2,8	3,8	1,7	3,1
Stati Uniti	-0,2	3,3	2,7	4,0	2,5	3,7	4,5	4,2	4,4	3,7	2,5	4,1

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, 2008.

A fine decennio, raccolto il successo dell'ambizioso programma con il varo della moneta unica (che entrerà in circolazione a gennaio del 2002), l'Europa scopre, quindi, che le ragioni della sostenibilità fiscale, dettate dall'obiettivo strategico dell'Unione monetaria, hanno prevalso su quelle della crescita economica. Nel 2000 tutti i principali indicatori di sviluppo segnalano il ritardo dell'Europa rispetto agli Stati Uniti. Il livello medio del PIL pro-capite dell'Unione è pari al 75 per cento circa di quello americano. Il tasso di occupazione medio europeo, in rapporto alla popolazione in età lavorativa, è inferiore di circa dieci punti a quello degli Stati Uniti; di quattordici punti se riferito alla componente femminile. Il tasso di disoccupazione, in percentuale delle forze di lavoro, è vicino all'8 per cento nell'Unione, quasi il doppio di quello americano mentre il prodotto per occupato (produttività del lavoro) è pari all'80 per cento. La spesa europea per investimenti in ricerca e sviluppo è pari all'1,8 per cento del PIL dell'area contro il 2,7 per cento negli Stati Uniti. La lunga rincorsa dell'Europa, iniziata dopo la fine della seconda guerra mondiale per colmare il *gap* con gli Stati Uniti, si è dunque fermata. Sono molte le ragioni alla base di queste differenti evoluzioni individuate, seppure con diverso ordine di importanza, dagli economisti: insufficiente concorrenza dei mercati, scarsi investimenti in nuove tecnologie e in ricerca e sviluppo, forza lavoro non abbastanza qualificata, stato sociale più generoso cui corrisponde un livello più elevato di tassazione, preferenza per il tempo libero.¹⁵² L'agire combinato di questi elementi ha determinato il rallentamento

¹⁵² Cfr. Rapporto ISAE, *Lo stato dell'Unione europea*, 2005, cap. 1.

della crescita della produttività, sia di quella totale dei fattori (TFP, dall'inglese *Total Factor Productivity*), che di quella del lavoro.

In particolare, la TFP, che rappresenta l'incremento del prodotto derivante dal progresso tecnico e dalle altre esternalità, dopo essere cresciuta in Europa a tassi più elevati di quelli registrati negli Stati Uniti nell'arco degli anni '80 e fino alla metà degli anni '90, ha mostrato, a partire dal 1995, una netta inversione di tendenza. Agli inizi del nuovo millennio, dunque, la strategia europea deve essere diversamente orientata: se, da un lato, va mantenuta la vigilanza sulla disciplina di bilancio dei singoli paesi attraverso le regole del Patto di Stabilità e Crescita, dall'altro, occorre ridare slancio all'obiettivo di sviluppo, recuperando il terreno perduto nei confronti degli Stati Uniti con particolare riguardo alle potenzialità legate alla *new economy*. D'altra parte, il momento sembra favorevole: il successo ottenuto sul fronte dell'Unione Monetaria spinge gli stati europei a porsi obiettivi ambiziosi anche in tema di crescita economica: affrontare le nuove sfide della globalizzazione senza rinunciare alla salvaguardia del proprio modello sociale.

1.2 Le risposte del Consiglio europeo: l'Agenda di Lisbona

In realtà, già all'inizio degli anni novanta c'era stato un primo tentativo di rilanciare in modo strutturale la crescita dell'economia europea.¹⁵³

Il "libro bianco" sulla crescita, la concorrenzialità e l'occupazione, ovvero il Rapporto del Presidente della Commissione europea, Jacques Delors, veniva presentato dalla Commissione nel dicembre del 1993 in risposta al drammatico problema della disoccupazione nei paesi membri della Comunità. Esso conteneva numerose indicazioni di politica economica che i singoli Stati e la Comunità nel suo complesso avrebbero dovuto seguire per contrastare il fenomeno: 18 milioni di disoccupati, con un tasso che superava il 10 per cento e si avvicinava all'11 per cento delle forze di lavoro (per fare un confronto, nel 1993 negli Stati Uniti i disoccupati erano meno di 9 milioni e il tasso di disoccu-

¹⁵³ Per un approfondimento degli aspetti teorici legati al rapporto tra crescita economica e Strategia di Lisbona, con le sue successive evoluzioni, si rinvia alla ricca letteratura esistente in materia. Una ampia rassegna bibliografica è riportata in appendice, con particolare riferimento ai documenti della Commissione europea e agli scritti di alcuni economisti che hanno curato con assiduità questi temi, come, ad esempio, Pisani Ferry, Sapir, Aghion, Codogno, Begg.

pazione non superava il 7 per cento).

La scarsa creazione di posti di lavoro e il ridotto livello degli investimenti nella Comunità, conseguenza degli effetti del primo *shock* petrolifero del 1973, erano dovuti, secondo le analisi del Rapporto Delors, principalmente alle politiche macroeconomiche adottate dagli Stati Membri, che avevano provocato un impatto negativo sia sulla competitività del "sistema Europa", che sulla crescita dell'economia.

L'obiettivo che si poneva il Rapporto era quello di coniugare un tasso di sviluppo del 3 per cento con un aumento dell'intensità occupazionale dello stesso compreso fra lo 0,5 e l'1 per cento, al fine di creare quindici milioni di posti di lavoro entro il 2000.

Per conseguire questo ambizioso obiettivo, il Rapporto Delors dettava alcune indicazioni di politica economica il cui fondamento era costituito da tre pilastri: 1) un quadro macroeconomico in grado di sostenere le forze di mercato; 2) interventi di carattere strutturale volti ad accrescere la competitività verso l'esterno del sistema europeo e le potenzialità del mercato interno; 3) una riforma strutturale del mercato del lavoro volta a rendere più agevole e meno oneroso l'utilizzo della manodopera.

Tra le misure previste, particolare rilievo avevano quelle rivolte: a) all'aumento degli investimenti, da perseguire attraverso l'introduzione di nuove tecnologie; b) alla riduzione del costo del lavoro, da raggiungere mediante un minore peso degli oneri sociali compensato dall'introduzione di misure fiscali basate principalmente su tributi volti alla protezione dell'ambiente (ad esempio, le imposte sugli impianti inquinanti); c) al rafforzamento delle reti infrastrutturali, da conseguire mediante la creazione di un apposito sistema di finanziamento. Il Piano, infatti, prevedeva, per il finanziamento degli investimenti, il coinvolgimento degli investitori privati, mentre gli interventi degli Stati Membri avrebbero dovuto comunque garantire la salvaguardia dei vincoli di bilancio previsti dal Trattato di Maastricht.

Partendo dalle analisi e dalle indicazioni contenute nel Rapporto Delors, che costituisce il primo passo verso una vera cooperazione a livello europeo, il Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994 identificava cinque obiettivi chiave che gli Stati Membri si impegnavano a perseguire: "sviluppo delle risorse umane tramite la formazione professionale", "sostegno agli investimenti produttivi per mezzo di politi-

che salariali moderate", "miglioramento dell'efficacia delle istituzioni del mercato del lavoro", "individuazione di nuove risorse di occupazione attraverso iniziative locali" e "promozione dell'accesso al mercato del lavoro per alcune categorie specifiche come i giovani, i disoccupati di lunga durata e le donne". Tuttavia, gli obiettivi al centro della "Strategia di Essen" erano di difficile realizzazione senza un fermo impegno da parte degli Stati Membri. Diveniva, pertanto, sempre più forte l'esigenza di una soluzione coordinata ed efficace a livello europeo per rilanciare la crescita e l'occupazione. Questi sono, dunque, gli antefatti e le premesse dell'evoluzione della strategia europea per lo sviluppo nella seconda metà degli anni '90. Infatti, parallelamente agli sforzi compiuti per l'avvio dell'Unione Monetaria, da un lato, si comincia a delineare una risposta unitaria alle sfide economiche, politiche ed istituzionali che l'Europa deve affrontare alle soglie del nuovo millennio, dall'altro, si affermano singole strategie che, seppure non ancora integrate, prevedono l'introduzione di nuovi meccanismi di *governance*. Una risposta unitaria proviene da "Agenda 2000", un programma d'azione, presentato dalla Commissione al Parlamento europeo il 16 luglio 1997, per il rafforzamento e l'ampliamento dell'Unione alle soglie del XXI secolo. Agenda 2000 vuole cogliere una opportunità storica per l'Europa, disegnando una strategia tesa a migliorare la crescita, la competitività e l'occupazione, a modernizzare le politiche chiave e ad estendere i confini orientali dell'Unione. Singole strategie, invece, riguardano, separatamente, l'occupazione, il mercato, le politiche macroeconomiche. Queste tre differenti aree di *policy* vengono affrontate nell'ambito dei processi di Lussemburgo¹⁵⁴ per l'occupazione (1997), di Cardiff¹⁵⁵ per il funzionamento dei mercati dei prodotti e del

¹⁵⁴ Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha introdotto nel Trattato che istituisce la Comunità europea il nuovo titolo VIII "Occupazione" trasformando in tal modo in una priorità comunitaria il coordinamento delle politiche per l'occupazione condotte dagli Stati Membri. Il Trattato costituisce anche il fondamento giuridico per l'istituzione di un comitato dell'occupazione e introduce il voto a maggioranza qualificata nei settori relativi all'occupazione, il che agevola il processo decisionale. È sulla base di tali nuove disposizioni che il Consiglio europeo di Lussemburgo lancia, nel novembre 1997, la Strategia europea per l'occupazione (SEO), ugualmente chiamata "processo di Lussemburgo".

¹⁵⁵ Come affermato nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Cardiff del 1998 "i vantaggi derivanti dall'UEM e dal mercato unico a tutti i cittadini europei si possono conseguire appieno soltanto con una strategia intesa a promuovere l'occupazione mediante un maggiore livello di competitività e di coesione sociale ed economica nell'ambito della stabilità macroeconomica". Il processo di Cardiff per le riforme economiche ha consolidato questi obiettivi per migliorare il funzionamento dei mercati, aumentare il potenziale innovativo e sviluppare lo spirito imprenditoriale.

capitale (1998) e di Colonia¹⁵⁶ per il dialogo macroeconomico per il coordinamento delle politiche monetarie, fiscali e salariali (1999). In tali processi si punta ad individuare e definire un quadro di orientamenti o indirizzi generali per l'azione riformatrice nelle diverse aree di *policy*. In particolare, vengono istituiti gli orientamenti per l'occupazione, da raccordare con i "grandi orientamenti per la politica economica (GOPE) già stabiliti dal Trattato di Maastricht.¹⁵⁷ Queste evoluzioni, quindi, rappresentano i primi tentativi di costruire a livello europeo una strategia unica per lo sviluppo

Fig. 1 I processi di coordinamento delle politiche comunitarie fino al 1999



Fonte: A. Crescenzi (a cura di) *I documenti di programmazione*, cit., p.344 (traduzione).

¹⁵⁶ Secondo le Conclusioni del Consiglio europeo di Colonia del 1999, (allegato I - risoluzione del Consiglio europeo sul patto europeo per l'occupazione), "per pervenire ad una crescita vigorosa dell'occupazione mantenendo la stabilità dei prezzi, la politica fiscale, la politica monetaria e l'evoluzione delle retribuzioni devono interagire in modo da sostenersi a vicenda. Il Consiglio europeo sollecita tutti coloro che decidono o incidono sulla politica economica e dell'occupazione a contribuire ad una maggiore occupazione sulla base di una crescita vigorosa e non inflattiva, che rispetti allo stesso tempo la loro indipendenza ed autonomia nei rispettivi settori di competenza. In un dialogo macroeconomico basato sulla reciproca fiducia, devono essere opportunamente scambiate informazioni ed opinioni per quanto riguarda le modalità di concepire la politica macroeconomica in modo da aumentare e sfruttare appieno il potenziale di crescita e occupazione. Il Consiglio europeo ritiene necessario, oltre ai processi di Lussemburgo e di Cardiff, istituire un dialogo macroeconomico periodico nell'ambito del Consiglio ECOFIN in cooperazione con il Consiglio "Lavoro e affari sociali" e con la partecipazione dei rappresentanti di entrambe le composizioni del Consiglio, della Commissione, della Banca centrale europea e delle parti sociali. Lo svolgimento e la preparazione tecnica del dialogo dovrebbero avvenire secondo quanto indicato nella relazione della Presidenza sul Patto europeo per l'occupazione."

¹⁵⁷ I "grandi orientamenti per le politiche economiche" (GOPE) sono istituiti dal Trattato di Maastricht nel 1993, mentre il Consiglio di Lussemburgo del 1997 ha istituito gli "orientamenti per l'occupazione" (cfr. paragrafo 1.3).

Agli inizi del nuovo millennio, a fronte delle difficoltà economiche evidenziate nel paragrafo precedente, si avverte l'esigenza di dare ancora più forza all'obiettivo dello sviluppo e di adottare una strategia unica corredata da strumenti nuovi e più efficaci per il coordinamento delle politiche economiche nazionali.

In questa direzione, vengono compiuti decisivi passi in avanti il 23 e 24 marzo 2000, quando i capi di stato e di governo dei quindici Stati Membri dell'Unione, riuniti in sessione straordinaria a Lisbona, varano un nuovo e dettagliato programma di azione per la crescita¹⁵⁸.

La strategia è finalizzata a creare i presupposti affinché l'economia europea possa diventare, entro il 2010, l'area più competitiva del mondo, sostenendo l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale, nel contesto di una "nuova economia" basata sulla conoscenza e sull'investimento in capitale umano.

Vengono stabiliti i principali obiettivi da raggiungere nell'arco di dieci anni:

- un tasso di occupazione medio europeo pari al 70 per cento;
- un tasso di occupazione femminile pari al 60 per cento;
- un rapporto tra spesa per investimenti in ricerca e sviluppo della UE nel suo complesso e PIL non inferiore al 3 per cento.¹⁵⁹

Parallelamente a questi *target* puntuali, viene posto l'obiettivo di innalzare il tasso di crescita del PIL europeo intorno al 3 per cento.

Il sentiero di sviluppo tracciato dalla cosiddetta "Strategia di Lisbona" appare certamente ambizioso: in particolare, per quanto riguarda l'obiettivo relativo al tasso di occupazione, la situazione di partenza dei singoli paesi è molto differenziata e, se per alcuni il successo finale è facilmente conseguibile, per altri sembra molto lontano.

¹⁵⁸Tutti i principali documenti europei, relativi alla Strategia di Lisbona citati nel testo, sono consultabili: sul sito della Commissione http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm (archiviato il 6 aprile 2010) e di seguito http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm; sul sito del Consiglio europeo: http://ec.europa.eu/archives/european-council/index_it.htm (archiviato il 19 marzo 2010) e di seguito <http://www.consilium.europa.eu/error>.

¹⁵⁹ Questo obiettivo è stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona, nel 2002, cfr. prosieguo del paragrafo.

Tav. 2 Tassi di occupazione e disoccupazione, anni 1996-2000 - Confronti Europa-USA

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Olanda	Irlanda	UE	USA
Tasso di occupazione								
1996	52,1	59,5	64,1	47,9	66,3	55,4	60,3	72,8
1997	52,3	59,6	63,7	49,4	68,5	57,5	60,7	73,5
1998	52,9	60,2	63,9	51,2	70,2	60,6	61,4	73,8
1999	53,7	60,9	65,2	53,7	71,7	63,3	62,5	73,9
2000	54,8	62,1	65,6	56,2	72,9	65,2	63,4	74,0
Tasso di occupazione femminile								
1996	38,1	52,2	55,3	32,9	55,8	43,2	50,2	66,2
1997	38,5	52,4	55,3	34,4	58,0	45,9	50,8	67,1
1998	39,4	53,2	55,8	35,8	60,1	49,0	51,6	67,4
1999	40,5	54,0	57,4	38,4	62,3	52,0	52,9	67,6
2000	41,8	55,2	58,1	41,2	63,5	54,1	54,1	67,7
Tasso di disoccupazione								
1996	11,2	11,9	8,7	18,1	6,0	11,7	10,2	5,4
1997	11,3	11,8	9,7	17,0	4,9	9,9	10,0	4,9
1998	11,3	11,4	9,1	15,2	3,8	7,5	9,4	4,5
1999	10,9	10,7	8,4	12,8	3,2	5,6	8,7	4,2
2000	10,1	9,3	7,8	11,3	2,8	4,3	7,8	4,0

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, 2008.

La nuova impostazione, che propone una prospettiva complessiva organica, punta a fare della Strategia di Lisbona uno "spazio della politica economica e sociale" ove far convergere in modo finalizzato - nella prospettiva dello "sviluppo sostenibile", aggiungerà nel giugno del 2001 il Consiglio europeo di Goteborg - le precedenti strategie che affrontavano in modo separato le problematiche dell'occupazione, del mercato, della stabilità finanziaria e del dialogo macroeconomico (cfr. figura 1). Il disegno si basa su tre cardini:

- 1) una visione macroeconomica coerente con il Trattato di Maastricht, che si impegna a sostenere la crescita, ma che, al contempo, garantisce la salvaguardia degli obiettivi in tema di sostenibilità dei conti pubblici;
- 2) una politica sociale attiva finalizzata a modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e nella qualità del lavoro e adottan-

do strumenti di contrasto all'esclusione sociale;

- 3) un approccio microeconomico che punta a traghettare il modello di sviluppo europeo verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche nei settori delle telecomunicazioni, della ricerca e della innovazione attraverso l'accelerazione di riforme strutturali tese ad aumentare la competitività e a completare il mercato interno. La convinzione fondamentale è che la diffusione delle innovazioni tecnologiche e l'introduzione delle riforme abbiano, nel medio-lungo periodo, un impatto positivo sulla crescita economica.

Per conseguire gli obiettivi, il piano varato dal Consiglio europeo straordinario del marzo 2000 indica, con un elenco preciso e dettagliato, un cammino coerente di riforme e di adempimenti da perseguire in numerosi campi entro tempi prestabiliti:

Nuove tecnologie: a) la realizzazione del quadro regolamentare sul commercio elettronico e la riduzione dei costi dell'accesso a *internet* entro la fine del 2000; (b) la disponibilità di *internet* e degli strumenti multimediali in tutte le scuole d'Europa entro il 2001; (c) l'utilizzo degli strumenti tecnologici da parte di un numero sufficiente di insegnanti entro il 2002; (d) l'accesso elettronico ai pubblici servizi entro il 2003;

Ricerca: (e) la creazione di uno spazio per la ricerca e l'innovazione attraverso lo sviluppo di programmi di ricerca nazionali nel campo delle reti di telecomunicazioni; (f) il disegno, entro il 2001, di una mappa dei centri di ricerca e di sviluppo più avanzati d'Europa per diffondere l'eccellenza scientifica nel continente; (g) l'incentivazione degli investimenti privati, delle collaborazioni nella ricerca e della nascita di nuove imprese, utilizzando le politiche fiscali, il capitale di rischio (*venture capital*) e il supporto della Banca europea degli investimenti; (h) la rimozione degli ostacoli alla mobilità dei ricercatori in Europa e l'attrazione dei migliori talenti da altri continenti; (l) la creazione, entro il 2001, del brevetto europeo;

Reti, imprese e mercato interno: (l) la creazione di una rete transeuropea di telecomunicazione ad alta velocità per le comunicazioni tra i centri di ricerca entro il 2001; (m) l'estensione a tutto il continente delle migliori regole (*best practices*) dei singoli paesi nel campo della politica di sviluppo per le imprese; (n) la predisposizione della Carta Europea per le

piccole imprese e l'utilizzo di parte dei finanziamenti della Banca europea per gli investimenti a favore della nascita di nuove imprese ad alta tecnologia; (o) la rimozione delle barriere nazionali ai servizi entro il 2002 e la creazione di un unico mercato interno liberalizzato nei trasporti e nell'energia; (p) il completamento dell'integrazione dei mercati finanziari entro il 2005 e la riduzione degli aiuti di stato.

L'indicazione di questo percorso di riforme e adempimenti costituisce un fondamentale parametro per le successive verifiche e valutazioni sugli effettivi progressi realizzati dagli Stati Membri. Nei mesi e negli anni immediatamente successivi, il Consiglio europeo nella sue sessioni "ordinarie" procede all'attuazione della Strategia ed al suo arricchimento e rafforzamento, integrandone i contenuti e gli obiettivi.

Il nuovo disegno europeo viene, innanzitutto, confermato dal Consiglio europeo di Santa Maria da Feira (19 e 20 giugno 2000), che approva i "grandi orientamenti per le politiche economiche degli Stati Membri della Comunità" per il 2000, volti a fare fronte alle quattro sfide principali che attendono l'economia dell'Unione: il ritorno alla piena occupazione, il passaggio ad un'economia basata sulla conoscenza, le conseguenze del rapido invecchiamento della popolazione e il miglioramento della coesione sociale (cfr. paragrafo seguente).

Successivamente, il Consiglio europeo, riunitosi a Stoccolma nel marzo 2001, ha evidenziato, anche alla luce delle decisioni del precedente Consiglio di Nizza (7-10 dicembre 2000) in merito all'Europa sociale, l'importanza di coniugare l'obiettivo della crescita occupazionale con i problemi dell'invecchiamento della popolazione europea. In particolare, sono stabiliti, in termini di tassi di occupazione, obiettivi intermedi per il 2005: un tasso di occupazione europeo pari al 67 per cento e un tasso di partecipazione femminile pari al 57 per cento; viene aggiunto, inoltre, l'obiettivo di un tasso di occupazione per i lavoratori anziani (55-64 anni) pari al 50 per cento nel 2010. Il Consiglio, inoltre, sottolinea l'importanza di coinvolgere attivamente i "Paesi candidati" negli obiettivi e nelle procedure di Lisbona al fine di preparare il terreno per il successivo pieno esplicarsi della Strategia.

Nel giugno 2001, il Consiglio europeo di Göteborg conviene di integrare la dimensione sociale dello sviluppo, definita nella Strategia di Lisbona, con gli aspetti della sostenibilità ambientale. Il documento

introduce il concetto di "sviluppo sostenibile", uno sviluppo, vale a dire, che sia in grado di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere quelli delle generazioni future. A tal fine è necessario affrontare le politiche economiche, sociali e ambientali in modo sinergico. Vengono individuati obiettivi e misure come orientamento generale per il futuro sviluppo di politiche in quattro settori prioritari: cambiamenti climatici, trasporti, sanità pubblica e risorse naturali, integrando in tal modo le decisioni sulle questioni sociali ed economiche. Nel 2002 la Strategia di Lisbona viene ulteriormente implementata dal Consiglio europeo di Barcellona (15-16 marzo) con il lancio di uno "spazio europeo della ricerca". In tale occasione, come già ricordato, viene anche posto l'obiettivo quantitativo di un rapporto tra investimenti in ricerca e sviluppo pari al 3 per cento del PIL dell'Unione; due terzi di questo nuovo investimento dovrebbero provenire dal settore privato. Il Consiglio invita la Commissione ad elaborare un piano d'azione *eEurope 2005* fondato sulla "*diffusione della disponibilità e dell'uso delle reti a banda larga in tutta l'Unione entro il 2005 e lo sviluppo del protocollo internet Ipv6..la sicurezza delle reti, eGovernement, eLearning, eHealth ed eBusiness*"¹⁶⁰. Il Consiglio, inoltre, segna l'inizio del processo di apertura dei mercati dell'elettricità e del gas, a favore di una riduzione dei costi di produzione e di una crescita della produttività. L'*eEurope 2005 Action Plan* viene presentato il 28 maggio 2002 con una Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, in vista della riunione del Consiglio europeo di Siviglia (21/22 giugno 2002). Esso contribuisce a rafforzare l'obiettivo di realizzare una società dell'informazione globale alla quale tutti i cittadini possano partecipare.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2003 punta ad incrementare l'occupazione e ad utilizzare strumenti semplificati di coordinamento delle politiche fondamentali - gli indirizzi di massima per le politiche economiche, gli orientamenti in materia di occupazione e la strategia per il mercato interno - attribuendo loro una nuova prospettiva triennale¹⁶¹.

¹⁶⁰ Consiglio europeo di Barcellona, Conclusioni della Presidenza.

¹⁶¹ È sulla scia di tale Consiglio che il 20 marzo, sotto gli auspici della presidenza greca, ha avuto luogo il primo *Tripartite Social Summit for Growth and Employment*. L'obiettivo del *Summit* è stato quello di rafforzare i contatti tra le parti sociali e le istituzioni europee nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona (grazie a queste strategie che si sviluppa il dialogo con le parti sociali).

L'anno successivo, il Consiglio europeo di primavera tenutosi a Bruxelles sottolinea la necessità di ampliare le riforme a tutti i settori, concentrando l'azione su quattro priorità specifiche: completamento del mercato interno, miglioramento della regolamentazione, maggior dinamismo in R&S ed efficaci disposizioni istituzionali.

1.3 I "grandi orientamenti della politica economica", il metodo di coordinamento aperto e la valutazione

Il sistema di coordinamento delle politiche economiche vigente alla fine degli anni '90 è basato sulle norme del Trattato di Maastricht (TUE) firmato nel febbraio del 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre del 1993. Il Trattato, agli articoli 98 e 99, trasforma le politiche economiche degli Stati Membri in una questione di comune interesse da coordinare nell'ambito del Consiglio attraverso l'adozione di "Grandi orientamenti per la politica economica (GOPE) o indirizzi di massima, o linee-guida, in inglese, *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPGs).¹⁶²

Di fatto, dallo spirito del Trattato, emerge, in tema di politica economica e monetaria, la rilevanza dell'obiettivo della stabilità mentre risultano poco sviluppate le indicazioni sul mix delle politiche macroeconomiche e sulla politica economica complessiva. Le uniche indicazioni di merito relative alla politica economica incluse nel Trattato riguar-

¹⁶² Il Trattato sull'Unione europea dispone in merito alla politica economica e monetaria al Titolo VII. Il Capo I è dedicato alla politica economica, in particolare gli articoli 98 e 99 regolano la *governance*.

Articolo 98: "Gli Stati Membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti all'articolo 2 e nel contesto degli indirizzi di massima di cui all'articolo 99, paragrafo 2. Gli Stati Membri e la Comunità agiscono nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un'efficace allocazione delle risorse, conformemente ai principi di cui all'articolo 4."

Articolo 99: "1. Gli Stati Membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 98. 2. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati Membri e della Comunità, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati Membri e della Comunità. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione.". Il Trattato di Lisbona del dicembre 2007 conferma le disposizioni dell'art. 99 accentuando il ruolo della Commissione (cfr. Introduzione, cap. 2. e Parte II).

dano il principio di un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza; il Trattato contiene disposizioni puntuali solo sulle politiche di bilancio che, pur di competenza degli Stati Membri, non devono pregiudicare la politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi. Il Patto di Stabilità e Crescita completa e rafforza tale disposizioni. I GOPE, proposti dalla Commissione e adottati a maggioranza qualificata con raccomandazione dal Consiglio europeo che ne informa il Parlamento, mirano, in sostanza, a rafforzare la coerenza delle differenti politiche economiche. I GOPE, costruiti facendo convergere il consenso degli Stati membri, si basano su processi di "peer pressure" fra gli stessi. Approvati come raccomandazioni generali per l'insieme dei paesi dal Consiglio europeo per la prima volta nel dicembre del 1993, sono soggetti ad un aggiornamento annuale.

A partire dal 1999, alle raccomandazioni generali si sono aggiunte raccomandazioni specifiche per ciascuno paese, su problemi legati alla politica di bilancio, alle politiche del lavoro, al mercato dei prodotti e dei capitali, con approfondimenti su alcuni temi specifici, quali l'imprenditorialità, la ricerca e lo sviluppo, la diffusione delle tecnologie e lo sviluppo sostenibile.

L'esigenza di un coordinamento efficace della politica economica è, infatti, diventata ancora più forte nell'ambito della terza fase dell'Unione Monetaria (che ha avuto inizio il 1° gennaio 1999). Il Consiglio europeo di Helsinki, nel dicembre 1999, approva la relazione ECOFIN sul "coordinamento delle politiche economiche: esame degli strumenti e dell'esperienza acquisita nella terza fase dell'UEM" (13123/1/99 REV 1), sottolineandone l'importanza onde sfruttare appieno il potenziale del mercato interno e della moneta unica.¹⁶³

Tuttavia, queste nuove modalità di coordinamento delle politiche economiche si trovano ad operare in un contesto globale molto complesso, aggiungendosi, in molti casi, ai processi preesistenti, quali Cardiff, Lussemburgo, Colonia, ma senza sostituirli.

Come vedremo nel capitolo seguente, con il rilancio della Strategia nel

¹⁶³ Secondo la relazione dell'ECOFIN, occorre semplificare le procedure, puntare sul monitoraggio dell'attuazione delle politiche. Gli indirizzi di massima per le politiche economiche forniscono il quadro globale in cui collocare sotto la guida politica del Consiglio europeo gli orientamenti in materia di occupazione e il monitoraggio delle riforme strutturali. Il ruolo del Consiglio ECOFIN nel coordinamento della politica economica dovrebbe essere rafforzato, così come la cooperazione nell'ambito dell'Euro 11 per quanto riguarda le comuni responsabilità in materia di moneta unica, nel rispetto delle conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997.

2005 e con la successiva riforma del Trattato, il processo di coordinamento delle politiche economiche sarà modificato e semplificato.

Nel nuovo contesto di Lisbona, il cardine del processo di coordinamento è ancora rappresentato dai "grandi orientamenti di politica economica" (GOPE), ma la principale novità introdotta consiste nella indicazione di un metodo, esplicitamente definito come "metodo di coordinamento aperto".

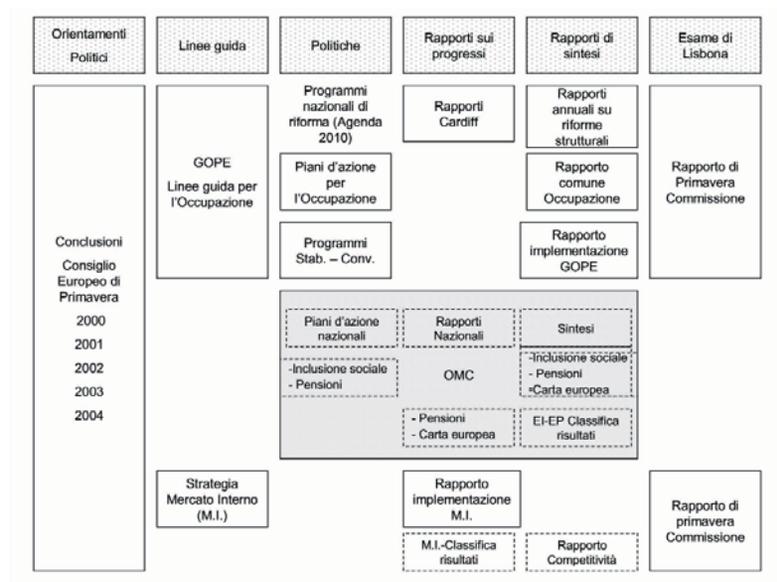
Tale metodo deve essere applicato dagli Stati Membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche ed è finalizzato a diffondere le buone prassi e a conseguire una convergenza verso l'obiettivo strategico fissato. Si tratta, quindi, di un coordinamento "soft": gli Stati Membri, rimanendo comunque responsabili delle politiche attuate nei rispettivi paesi, possono trovare accordi su finalità generali e ciascuno può apprendere il meglio dell'esperienza altrui.

Il metodo di coordinamento aperto propone una procedura di tipo nuovo delle relazioni tra gli Stati per la convergenza delle politiche nazionali verso obiettivi comuni; gli Stati Membri sono valutati da altri Stati Membri e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Il Parlamento europeo e la Corte di giustizia sono sostanzialmente esclusi dal processo del metodo di coordinamento aperto.

Tre sono i passaggi essenziali:

1. da parte dell'Unione europea (Commissione e Consiglio), la definizione coerente delle politiche nei vari settori, con una programmazione precisa di scadenze a breve, medio e lungo termine, e la determinazione di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento per misurare e per confrontare le prestazioni degli Stati;
2. da parte degli Stati Membri, l'applicazione al proprio interno delle stesse logiche di obiettivi e di programmazione, a livello nazionale e regionale;
3. un'attività di verifica e di valutazione "fra pari" (*peer review*), finalizzata allo scambio ed all'apprendimento reciproco, integrato da meccanismi di monitoraggio e valutazione che sembrano andare verso un vero e proprio sistema di sorveglianza multilaterale.

Fig. 2 Il processo di coordinamento delle politiche economiche: Lisbona 2000



Fonte: A. Crescenzi (a cura di), *I documenti di programmazione*, cit, p. 437 (traduzione).

Per quanto riguarda il monitoraggio dei progressi compiuti dai Paesi membri nell'attuazione delle politiche e nel campo delle riforme, esso avviene attraverso "pagelle" basate su una serie molto ampia e dettagliata di indicatori strutturali di fonte Eurostat (inizialmente erano 35 indicatori, poi ampliati a 79).

Gli indicatori riguardano sei grandi aree: *quadro economico generale* (PIL pro capite espresso in PPS, tasso di crescita reale del PIL, prodotto per occupato, produttività oraria del lavoro, crescita dell'occupazione per genere, tasso di inflazione, crescita dei costi unitari del lavoro, indebitamento delle P.A.; debito delle P.A.), *occupazione* (tra cui: tasso di occupazione per genere, tasso di occupazione dei lavoratori anziani per genere, età media di uscita dal mercato del lavoro per genere, divari salariali per genere, peso degli oneri fiscali sul lavoro, *life-long learning* per genere, incidenti sul lavoro, tasso di disoccupazione per genere), *riforme economiche* (tra cui: livello dei prezzi, prezzi delle telecomunicazioni, dell'elettricità e del gas, investimenti diretti all'estero, intensità di accumulazione del capitale, grado di indipendenza economica, aiuti di

stato per tipo di aiuto), *innovazione e ricerca* (tra cui: tasso di scolarizzazione superiore, spesa in R&S in % del PIL, spesa in R&S in % del PIL finanziata dalle imprese, addetti alla R&S X 1000 abitanti, numero dei laureati in discipline tecnico-scientifiche sulla popolazione 20-29 anni, indice diffusione banda larga, grado di diffusione del pc nelle imprese con più di 10 addetti e con meno di 10 addetti, grado di utilizzo e di diffusione di *internet*), *coesione sociale* (tra cui: ineguaglianza nella distribuzione del reddito, tasso di rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali per genere, tasso di rischio di persistenza della povertà per genere, dispersione dei tassi di occupazione regionali per genere, tasso di disoccupazione di lunga durata per genere, tasso di abbandono scolastico prematuro), *sostenibilità ambientale* (tra cui: variazioni percentuali delle emissioni CO₂ da trasporto stradale, utilizzo trasporto stradale per movimentazione merci, intensità energetica dell'economia, elettricità prodotta da fonti rinnovabili).¹⁶⁴ Tuttavia, gli indicatori posti alla base del processo di monitoraggio e analisi risultano caratterizzati da una forte specificità settoriale e non sono sufficientemente raccordati ai fini di una valutazione complessiva delle politiche. Per agevolare il processo di analisi, nel dicembre 2003 il Consiglio dei Ministri dell'Unione adotta una "*shortlist*" di quattordici indicatori, riferiti sempre alle stesse sei aree.¹⁶⁵

RIQUADRO 1

SHORT LIST

14 INDICATORI STRUTTURALI E AREE DI RIFERIMENTO

Quadro economico generale

- 1 PIL pro-capite
- 2 Produttività del lavoro per occupato

Occupazione

- 3 Tasso di occupazione *
- 4 Tasso di occupazione dei lavoratori anziani *

Innovazione e ricerca

- 5 Capacità innovativa

¹⁶⁴ Per l'elenco completo e dettagliato degli indicatori, cfr. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators.

¹⁶⁵ Rapporto della Commissione per il Consiglio di primavera, adottato il 20 febbraio 2004, COM (2004) 29 final/2.

6 Tasso di scolarizzazione superiore *

Riforme economiche

7 Livelli dei prezzi relativi

8 Investimenti delle imprese

Coesione sociale

9 Rischio di povertà *

10 Dispersione dei tassi di occupazione regionali *

11 Tasso di disoccupazione di lungo periodo *

Sostenibilità ambientale

12 Emissione di gas a effetto serra

13 Intensità energetica dell'economia

14 Trasporto merci in volume

**Indicatore disaggregato per genere (T-M-F - totale, femmine, maschi).*

Gli indicatori, sia quelli della *short list*, che quelli della *long list*, sono costantemente monitorati da Eurostat ed è sulla base di tali indicatori che la Commissione predisporrà, il 2 febbraio 2005, il Rapporto COM (2005) 24 per il Consiglio europeo di primavera del marzo 2005, che rilancerà il processo di Lisbona.

Tuttavia, l'esigenza di sviluppare un quadro metodologico efficace e trasparente per misurare i progressi compiuti nelle riforme strutturali ed effettuare una valutazione "intelligente" diviene sempre più forte. A questo fine, come si vedrà nel capitolo 2, nel 2006 viene istituito nell'ambito del Comitato di Politica Economica il *Lisbon Methodology Working Group* (LIME WG) con il mandato di sviluppare un *framework* metodologico per tracciare, analizzare e "modellizzare" le riforme strutturali attuate nell'ambito della Strategia di Lisbona¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Lorenzo Codogno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Direzione "Analisi e Programmazione Economica e Finanziaria". Intervento del 25 maggio 2007 al FORUM PA.

**Il rilancio nel 2005:
la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione**

di Antonella Crescenzi e Maria Chiara Riondino

2.1 La nuova Strategia

di Antonella Crescenzi

2.1.1 Risultati deludenti a cinque anni dall'avvio della Strategia

Il nuovo millennio si apre nel segno di gravi attacchi terroristici e conflitti militari, mentre emergono con crescente forza le nuove potenze economiche asiatiche (prime fra tutte, la Cina e l'India).¹⁶⁷

La fase espansiva dell'economia americana, che si era prolungata per tutti gli anni '90, termina nel 2001, dopo l'attacco alle Torri Gemelle: la recessione si allarga a tutte le aree del mondo, ma viene riassorbita nel volgere di pochi mesi. Gli effetti psicologici, tuttavia, permangono più a lungo e determinano, soprattutto in Europa, un cambiamento degli orientamenti e un ripiegamento della fiducia.

Mentre la ripresa dell'economia si rafforza negli Stati Uniti, sostenuta da misure espansive di politica monetaria e fiscale (la politica monetaria troppo accomodante perseguita a lungo dalla Fed viene considerata, come si vedrà in dettaglio nel capitolo 5, una delle principali cause all'origine della crisi finanziaria del 2007-2008), in Europa resta debole a causa, soprattutto, dei problemi che riguardano le tre più grandi eco-

¹⁶⁷ Per una analisi sintetica del quadro economico internazionale, europeo e italiano del primo quinquennio degli anni 2000, cfr. A. Crescenzi (a cura di) *I documenti Programmatici*, cit..

nomie della UEM, Germania, Francia e Italia. La debolezza della domanda interna, segnatamente dei consumi delle famiglie, ha un rilievo importante nello spiegare le ragioni di queste dinamiche.

Così, anche nella prima metà del nuovo decennio, con l'eccezione del 2001, la crescita dei paesi aderenti all'area dell'euro risulta costantemente inferiore a quella americana. Il tasso di crescita medio annuo del PIL è pari all'1,5 per cento, contro il 2,3 per cento del PIL americano.

Le difficoltà che vengono registrate nel complesso dell'economia si riflettono sull'occupazione, mentre i vincoli finanziari imposti dal Patto di Stabilità e Crescita, il cui mantenimento viene reso più difficile e gravoso proprio dalla bassa crescita, condizionano le possibilità di aumentare il peso sul PIL degli investimenti in ricerca e sviluppo.

Tav. 3- Tassi di crescita del PIL 2001-2005 - Confronti internazionali

	2001	2002	2003	2004	2005	2001-2005 tasso medio annuo
Area euro	1,9	0,9	0,8	2,1	1,7	1,5
-Francia	1,9	1,0	1,1	2,5	1,9	1,7
-Germania	1,2	0,0	-0,2	1,2	0,8	0,6
-Italia	1,8	0,5	0,0	1,5	0,6	0,9
-Spagna	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,3
Regno Unito	2,4	2,1	2,8	3,3	1,8	2,5
Stati Uniti	0,8	1,6	2,5	3,6	2,9	2,3

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, 2008.

Nel 2005, a metà del percorso concordato a Lisbona, si rileva, quindi, un sostanziale fallimento della strategia europea per lo sviluppo varata nel 2000. L'economia europea nel suo complesso è ancora lontana dagli ambiziosi obiettivi stabiliti a Lisbona, pur se si registrano alcuni miglioramenti per quanto riguarda il mercato del lavoro. Nel 2005 il livello medio del PIL pro-capite dell'Unione (UE 15) è pari al 71 per cento di quello medio degli Stati Uniti, con un arretramento, quindi, rispetto alla situazione di cinque anni prima.

Il tasso di occupazione medio europeo, in rapporto alla popolazione in età lavorativa, pur essendo aumentato così da ridurre il divario con

quello americano, è ancora inferiore al target intermedio stabilito dal Consiglio europeo di Stoccolma nel 2001: 65, 4 per cento (UE 15) e 64 per cento (UE 25) contro il 67 per cento; viceversa, il tasso di occupazione femminile registra un notevole miglioramento: rispetto all'obiettivo del 57 per cento si colloca nel 2005, rispettivamente, al 57,8 per cento (UE 15) e 56,6 per cento (UE 25). Il tasso di occupazione per i lavoratori anziani (55-64 anni) risulta compreso tra il 40 e il 45 per cento per i due aggregati sopraccitati, comunque lontano sia dal corrispondente livello degli Stati Uniti (pari a circa il 61 per cento), sia dal target pari al 50 per cento posto per il 2010. Il tasso di disoccupazione in percentuale delle forze di lavoro si è innalzato nel corso del quinquennio in esame e si colloca intorno all'8 per cento nell'Unione a 15 e all'8,9 in quella a 25; anche negli Stati Uniti il tasso di disoccupazione è aumentato di circa un punto, superando lievemente il 5 per cento, ma restando, comunque, nettamente inferiore a quello europeo.

Tav. 4 - Tassi di occupazione e disoccupazione 2001-2005 - Confronti Europa - Stati Uniti

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Olanda	Irlanda	UE	USA
Tasso di occupazione								
2001	54,8	62,8	65,8	57,8	74,1	65,8	64,0	73,1
2002	55,5	63,0	65,4	58,5	74,4	65,5	64,2	71,9
2003	56,1	64,0	65,0	59,8	73,6	65,5	64,4	71,2
2004	57,6	63,7	65,0	61,1	73,1	66,3	64,8	71,2
2005	57,6	63,9	66,0	63,3	73,2	67,6	64,0	71,5
Tasso di occupazione femminile								
2001	41,1	56,0	58,7	43,1	65,2	54,9	55,0	67,0
2002	42,0	56,7	58,9	44,4	66,2	55,4	55,6	66,0
2003	42,7	58,2	58,9	46,3	66,0	55,7	56,2	65,6
2004	45,2	58,2	59,2	48,3	65,8	56,5	56,9	65,3
2005	45,3	58,5	60,6	51,2	66,4	58,3	56,6	65,6
Tasso di disoccupazione								
2001	9,1	8,3	7,6	10,3	2,2	4,0	7,2	4,8
2002	8,6	8,6	8,4	11,1	2,8	4,5	7,6	5,8
2003	8,5	9,0	9,3	11,1	3,7	4,7	7,9	6,0
2004	8,1	9,3	9,8	10,6	4,6	4,5	8,1	5,5
2005	7,7	9,2	10,7	9,2	4,7	4,4	8,1	5,1

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, 2008.

Il prodotto per occupato (produttività del lavoro) non raggiunge per il complesso dei paesi UE 15 l'80 per cento di quello rilevato negli Stati Uniti, con un leggero deterioramento rispetto al 2000.

La variazione della produttività totale dei fattori nell'arco del quinquennio diviene quasi nulla e addirittura negativa in alcuni dei maggiori paesi europei (solo la Finlandia fa eccezione a questo *trend*, pur registrando comunque un rallentamento), mentre risulta fortemente positiva negli Stati Uniti.

La spesa europea per investimenti di ricerca e sviluppo resta pari all'1,8 per cento del PIL dell'area contro il 2,6 per cento registrato negli Stati Uniti e lontana dall'obiettivo del 3 per cento.

Se, quindi, questi sono i risultati della nuova strategia dal punto di vista economico, da quello operativo, la situazione non si presenta migliore. L'applicazione del metodo di coordinamento aperto fin dagli inizi dà luogo ad un quadro di programmazione difficile da capire e da seguire; si produce, infatti, una situazione non favorevole ad una formulazione e ad una comunicazione efficace degli indirizzi politici a livello comunitario. Inoltre, all'attenzione dedicata alla formulazione degli indirizzi non corrisponde altrettanta attenzione per la loro attuazione. La gerarchia degli obiettivi si smarrisce, non essendo più individuabili nella molteplicità degli indicatori utilizzati per monitorare i risultati conseguiti.

Partendo da queste constatazioni, già nel marzo del 2002 il Consiglio europeo di Barcellona sollecita la Commissione a razionalizzare i processi di coordinamento delle politiche ed a concentrarsi sull'azione di attuazione più che sull'elaborazione annuale degli indirizzi¹⁶⁸.

In risposta a questa richiesta, la Commissione presenta il 3 settembre del 2002¹⁶⁹ una Comunicazione sulla razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione, ove vengono delineati i principali elementi costitutivi di un ciclo di coordinamento delle politiche più efficace e più chiaramente articolato:

Preparazione del Consiglio europeo di primavera. La Commissione prepara una relazione per il Consiglio europeo che indica i settori nei quali occorre compiere ulteriori progressi e i principali orientamenti. A que-

¹⁶⁸ Vedi Parte I, punto 49 delle conclusioni della Presidenza.

¹⁶⁹ L'esigenza di coordinamento, con particolare riguardo all'area dell'euro, era già stata segnalata dalla Commissione nel febbraio del 2001, con la Comunicazione 82 sul "rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro". La Commissione puntava su una serie di strumenti: informazioni statistiche migliori, trasparenza, valutazione sul "dosaggio delle politiche" in ciascuno Stato Membro, formulazione di suggerimenti in materia di politica economica da parte della Commissione all'Eurogruppo, uso delle raccomandazioni previsto dall'art. 99 del Trattato.

sta relazione si aggiunge il "pacchetto di attuazione" che contiene la relazione d'attuazione dei GOPE, il progetto di relazione comune sull'occupazione e sull'attuazione della strategia per il mercato interno. Si aggiungono le relazioni sul processo di Cardiff, sugli aiuti di stato, sull'innovazione e la politica delle imprese.

Consiglio europeo di primavera. Valuta i progressi realizzati e su questa base presenta gli orientamenti politici generali per le principali priorità.

Proposte della Commissione. La Commissione presenta in seguito un "pacchetto di orientamenti", che contiene i GOPE e gli orientamenti per l'occupazione. Questo pacchetto copre un periodo di tre anni. Gli orientamenti continuano ad essere formulati ogni anno per tenere conto di eventuali sviluppi importanti, ma sostanzialmente rimangono stabili. La strategia per il mercato interno è triennale e sarà adeguata invece soltanto in caso di necessità.¹⁷⁰

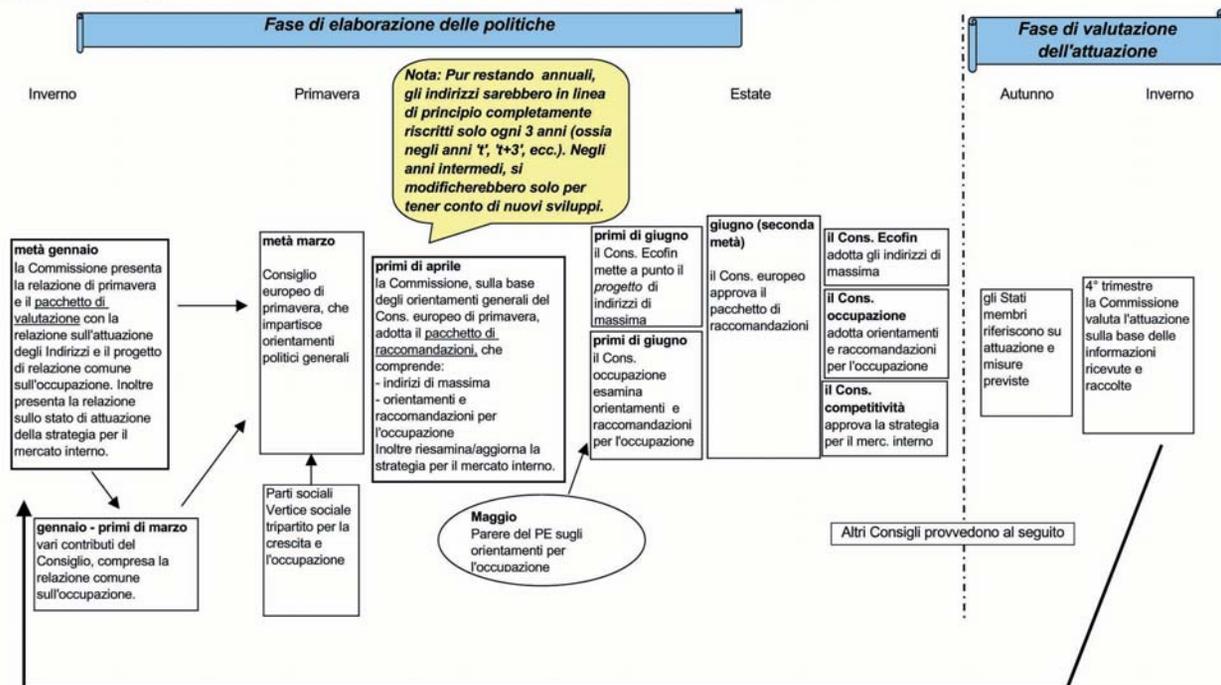
Adozione di nuovi orientamenti e raccomandazioni. Le competenti formazioni del Consiglio adottano i GOPE, gli orientamenti per l'occupazione ed approvano i piani d'azione per i settori di loro competenza (ad esempio la strategia per il mercato interno) dopo che il Consiglio europeo di giugno ha approvato il "pacchetto di orientamenti".

Valutazione dell'attuazione. L'esame dei progressi è realizzato nel corso del quarto trimestre con la comunicazione sistematica di informazioni sull'attuazione delle politiche stabilite dagli Stati Membri e la valutazione di queste informazioni da parte della Commissione. Le informazioni fornite dagli Stati Membri sono presentate in un unico documento e contemporaneamente, al più tardi in ottobre. I servizi della Commissione procedono alla valutazione delle informazioni e presentano una conclusione sotto forma di un nuovo "pacchetto di attuazione" contemporaneamente alla relazione di primavera, dando così inizio al nuovo ciclo.

¹⁷⁰ In linea di principio, la Commissione presenterebbe raccomandazioni per indirizzi di massima completi solo ogni tre anni (quindi negli anni 't', 't+3', ecc.). Negli anni intermedi (anni 't+1', 't+2'), la raccomandazione relativa agli indirizzi di massima potrebbe essere più concisa e concentrarsi solo sugli adeguamenti di una certa importanza.

Fig. 3 Il processo di coordinamento delle politiche economiche: proposta della Commissione nel 2002

Appendice 1: Diagramma di flusso del ciclo razionalizzato di coordinamento delle politiche



Fonte: estratto da Commissione europea, 3 settembre 2002, COM(2002) 487 definitivo.

Oltre a questa Comunicazione, nel corso del 2002 altri due documenti di rilievo provenienti da istituzioni europee focalizzano l'attenzione sulla necessità di riformare la governance economica dell'Unione, a partire dalle disposizioni del Trattato, assegnando un ruolo più incisivo alla Commissione..

Il primo è il contributo di Barnier e Vitorino, membri della Convenzione Europea, dal titolo "Verso un miglior coordinamento delle politiche economiche", trasmesso alla Convenzione Europea il 7 novembre 2002 (CONV 391/02). Il secondo è il parere del Comitato Economico e Sociale del 29 maggio 2002 sul tema "Coordinamento a lungo termine delle politiche economiche".

I suggerimenti e le analisi provenienti dall'insieme di questi documenti pongono le basi per la riforma del processo di coordinamento delle politiche che verrà effettuata nel 2005 nel quadro del rilancio della Strategia (cfr. paragrafo seguente) e, successivamente, per le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona alle precedenti disposizioni in materia di politica economica.

Ma, alla metà del percorso tracciato dall'Agenda di Lisbona, non emergono solo i limiti del metodo di coordinamento aperto in assenza di vincoli precisi (ricordiamo, ad esempio, la funzione svolta dai parametri di Maastricht nel cammino verso l'Unione Monetaria), bensì anche quelli legati ad un approccio che può essere definito "illuministico" al problema dello sviluppo.

Occorre, quindi, prima avviare una profonda riflessione sulle difficoltà riscontrate nell'attuazione della Strategia durante i primi cinque anni e poi puntare al suo rilancio.

2.1.2 Crescita, occupazione e sviluppo sostenibile

Con questo intento, nel corso del 2004 la Commissione europea, su invito del Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2004, affida ad un gruppo di esperti europei in politiche economiche e sviluppo, presieduto dall'ex primo ministro olandese Wim Kok, l'incarico di elaborare un documento che faccia il punto sulla Strategia di Lisbona. Il 3 novembre 2004 viene così presentato un rapporto intitolato "Affrontare la sfida" (o Rapporto Kok)¹⁷¹

La conclusione del Rapporto Kok è che la "Strategia di Lisbona" avan-

¹⁷¹ Cfr. *European Commission, Facing the Challenge - The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, november 2004*. La *task force* era così composta: - Wim Kok (presidente), ex primo ministro dei Paesi Bassi. - Romain Bausch, presidente e direttore generale di SES Global (Lussemburgo). - Niall FitzGerald, presidente di Reuters, presidente del dialogo commerciale transatlantico. - Antonio Gutiérrez Vegara, membro del parlamento spagnolo. - Will Hutton (relatore), amministratore delegato della Work Foundation. - Anne-Marie Idrac, presidente della Régie autonome des transports parisiens (RATP). - Wanja Lundby-Wedin, presidente della Confederazione sindacale svedese (LÖ). - Thomas Mirow, ex ministro di Stato della città di Amburgo, consulente aziendale di alto livello. - Bedrich Moldan, presidente del Centro ambientale (università Carlova, Praga). - Luigi Paganetto, docente di economia internazionale (università di Roma Tor Vergata) - Dariusz Rosati, docente di economia, membro del Parlamento europeo dal giugno 2004.- Veli Sundbäck, vicepresidente di Nokia, Finlandia. - Friedrich Verzetnitsch, presidente della Federazione sindacale austriaca (ÖGB), membro del parlamento austriaco.

za con fatica e le cause sono connesse alla mancanza di un'azione politica determinata. Pur restando validi i tre cardini su cui si fonda la strategia -economico, sociale e ambientale-, le priorità cui l'Europa deve mirare nel breve termine devono essere "rifocalizzate" sulla crescita economica e sull'occupazione. Per raggiungere questi obiettivi occorre coinvolgere i cittadini attraverso una strategia di comunicazione più efficace e mirata.

Cinque sono i programmi di azione da avviare: a) puntare sulla ricerca, sviluppando politiche per attrarre in Europa ricercatori e scienziati e promuovendo la diffusione delle nuove tecnologie; b) allargare il mercato interno al settore dei servizi, soprattutto quelli finanziari; c) agevolare il mondo imprenditoriale, riducendo i carichi amministrativi; d) dare un nuovo impulso al mercato del lavoro, stimolando la formazione lungo tutto l'arco della vita; e) garantire la sostenibilità ambientale dello sviluppo attraverso il sostegno all'eco-industria e all'innovazione. I programmi vanno attuati sulla base di tre principi fondamentali: 1) Le iniziative europee devono risultare maggiormente mirate all'attuazione di politiche capaci di avere impatto sul territorio. La rigorosa selezione delle priorità da parte della Commissione va sostenuta dal Consiglio europeo e dal Parlamento 2) Il cambiamento deve essere sostenuto creando una ampia partecipazione e condivisione degli obiettivi della Strategia 3) La Strategia di Lisbona deve essere semplificata e razionalizzata, definendo i diversi livelli di responsabilità e snellendo gli adempimenti burocratici.

Da punto di vista operativo e della *governance*, il Rapporto Kok propone un maggiore coinvolgimento di tutti gli attori, dal Consiglio europeo, che deve guidare la Strategia, agli Stati Membri che devono impegnarsi a dare attuazione alle politiche europee, dalla Commissione, che deve monitorare e supportare le politiche del settore, al Parlamento europeo che deve giocare un ruolo più propositivo. Anche le parti sociali devono avere un ruolo più attivo.

Nel 2005, in linea con le considerazioni finali del Rapporto Kok - approvato dalla Commissione Europea il 3 febbraio 2005 e successivamente dal Consiglio europeo di primavera- i capi di Stato e di governo dell'Unione europea, preso atto dei risultati insufficienti ottenuti, deci-

dono, quindi, di rilanciare la Strategia di Lisbona centrandola su due obiettivi cardine: la crescita economica e l'occupazione (*New strategy for growth and jobs*).

Secondo le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005, infatti, "cinque anni dopo il varo della Strategia di Lisbona il bilancio è modesto. Accanto ad innegabili progressi ci sono ritardi e lacune evidenti. E' indispensabile rilanciare senza indugi la Strategia di Lisbona e procedere ad un riorientamento delle priorità verso la crescita e l'occupazione."

La novità più rilevante della nuova Strategia di Lisbona risiede nel tentativo di costituire un approccio integrato nel processo di coordinamento della politica economica ed occupazionale a livello europeo e nazionale che implica l'introduzione di una serie di cambiamenti negli strumenti necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati e l'istituzione di un ciclo triennale di programmazione (cfr. paragrafo seguente).

Uno di questi strumenti è rappresentato dalle "Linee guida integrate" che, come sarà specificato in seguito, riuniscono i Grandi Orientamenti per la politica economica, GOPE, e gli Orientamenti per l'Occupazione.

Il Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005 approva le Linee guida integrate 2005-2008 per rilanciare la Strategia di Lisbona.¹⁷²

La Commissione europea presenta subito dopo, il 20 luglio del 2005, il proprio Programma, "Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il Programma comunitario di Lisbona" (COM(2005)330 def.), contenente le azioni di competenza dell'Unione, convergenti verso gli obiettivi della Strategia di Lisbona.

Pochi mesi dopo, il 12 ottobre, viene pubblicata dalla Commissione una nuova Comunicazione, "Più ricerca e innovazione - Investire nella crescita e nell'occupazione: un approccio comune" (COM(2005)488 def.), in cui si ribadiscono gli impegni assunti dal Programma Comunitario di Lisbona (PCL), sottolineando l'importanza di un approccio integrato per garantire la mobilitazione di un insieme coerente di strumenti che riguardano la ricerca, l'innovazione e le altre politiche collegate, nonché il coordinamento fra gli Stati Membri.

¹⁷²Le Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione per il periodo 2005-2008, COM (2005) 141, sono state adottate sulla scia dei seguiti del Consiglio europeo primaverile, sulla base delle proposte avanzate dalla Commissione (COM (2005) 24), poi modificate a seguito delle discussioni avvenute, per le parti di rispettiva competenza, in sede Ecofin, Consiglio competitività ed Epsco (cfr. cap. 2.2).

Il rilancio della Strategia non cambia comunque gli obiettivi già stabiliti nel 2000 e, pertanto, non mutano gli indicatori selezionati per la misurazione dei risultati. Secondo la Banca d'Italia, "le variabili per le quali era stato individuato un chiaro obiettivo quantitativo comprendono sia misure di risultato sia indicatori dello sforzo riformatore" e possono essere suddivise in 5 aree principali: Mercato del lavoro, Coesione sociale, Formazione, Innovazione e Ambiente¹⁷³.

RIQUADRO 2

OBIETTIVI E INDICATORI DELLA STRATEGIA DI LISBONA

Mercato del lavoro

Innalzamento del tasso di occupazione al 70 per cento

Innalzamento del tasso di occupazione femminile al 60 per cento

Riduzione del tasso di disoccupazione al 4 per cento

Innalzamento del tasso di occupazione dei lavoratori in età compresa tra i 55 e 64 anni al 50 per cento

Innalzamento di 5 anni dell'età media di pensionamento

Coesione sociale

Riduzione al di sotto del 10 per cento della quota di famiglie a rischio di povertà (relativa)

Formazione

Riduzione del 50 per cento degli studenti di 15 anni che mostrano livelli di competenza gravemente insufficienti nella lettura, in matematica e scienze

Riduzione del 50 per cento dei giovani in età compresa tra i 18 e i 24 anni con al più la licenza media inferiore e non impegnati in attività formative, al fine di raggiungere un obiettivo comunitario del 10 per cento

L'85 per cento dei giovani di quella stessa fascia d'età dovrebbero in particolare aver completato le scuole secondarie superiori

Aumento del 15 per cento dei laureati in materie scientifiche e tecniche e riduzione del differenziale tra uomini e donne nella quota di laureati in queste discipline

Innalzamento al 12,5 per cento della quota di adulti (25-64 anni) impegnata in programmi di

Creazione di strutture in grado di accogliere il 90 per cento dei bambini in

¹⁷³ Cfr. Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea), Documento di lavoro della Commissione europea: consultazione sulla futura strategia

età prescolare con oltre 3
anni di età e il 30 per cento dei bambini con meno di 3 anni

Innovazione

Spesa in R&S in percentuale del PIL

Ambiente

Rispetto del protocollo di Kyoto, con una riduzione dell'8 per cento delle emissioni di gas serra entro il 2010

Innalzamento al 12 per cento della quota di energia prodotta con fonti rinnovabili

Innalzamento al 22 per cento della quota di energia elettrica da produrre con fonti rinnovabili

A partire dal rilancio del 2005, Commissione e Consiglio arricchiscono progressivamente i contenuti della Strategia di Lisbona, puntando allo sviluppo sostenibile, alla solidarietà sociale, alla efficienza energetica e alla tutela ambientale.

La Relazione annuale sull'attuazione della Strategia, presentata il 25 gennaio 2006 dalla Commissione nell'ambito del ciclo triennale di programmazione, "E' ora di cambiare marcia" (*Time to move up a gear*), imprime nuovo slancio e accelera il conseguimento degli obiettivi. Essa analizza i 25 programmi nazionali di riforma presentati dagli Stati Membri nell'ottobre 2005 (cfr. paragrafo seguente), rilevandone i punti di forza e/o le lacune, e propone anche un'azione concreta a livello dell'UE e a livello nazionale, individuando quattro aree di azione prioritaria:

- investire nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione;
- eliminare le costrizioni per le Piccole e Medie Imprese (PMI);
- incrementare la popolazione attiva mediante politiche del lavoro;
- garantire l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di energia.

Il Consiglio europeo del 23-24 marzo 2006 conferma l'analisi della Commissione e approva le quattro suddette aree prioritarie. Inoltre, invita gli Stati Membri a riferire nell'autunno 2006 sulle misure prese per attuare i PNR, tenendo in debito conto la valutazione della

"UE 2020". Audizione del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, Daniele Franco, Camera dei Deputati 23 febbraio 2010.

Commissione e del Consiglio, nel contesto della sorveglianza multilaterale, nonché le azioni prioritarie concordate; l'elaborazione dei quadri strategici nazionali di riferimento per la politica di coesione dovrà prendere in considerazione i contenuti dei PNR.

Pochi mesi dopo, il 26 giugno, il Consiglio adotta, rivedendo priorità, obiettivi ed azioni della strategia di sostenibilità lanciata a Goteborg nel 2001, una nuova Strategia per lo Sviluppo sostenibile (EU SDS), che tende a coniugare l'obiettivo della crescita economica con quello della tutela ambientale e della coesione sociale. Gli Stati Membri devono presentare un Rapporto su questi temi entro il 15 giugno 2007.

Elementi di rilievo della nuova strategia sono:

- l'individuazione di sette temi principali (Cambiamento climatico ed energia pulita; Trasporti sostenibili; Produzione e consumo sostenibili; Conservazione e gestione delle risorse naturali; Salute pubblica; Inclusione sociale, demografia e migrazione; Povertà globale e sfide dello sviluppo);
- un sostanziale cambiamento della governance del processo di attuazione e del monitoraggio dello sviluppo sostenibile nell'UE e negli Stati Membri.

Secondo quanto previsto dalla EU SDS, con cadenza biennale il Consiglio europeo di dicembre (a cominciare dal 2007) dovrà rivedere i progressi e le priorità e fornire orientamenti generali su politiche, strategie e strumenti per lo sviluppo sostenibile sulla base del Rapporto della Commissione, dei contributi del Consiglio e dei rapporti di attuazione nazionali.

L'obiettivo di trasformare l'economia europea in una economia basata sulla conoscenza diviene, quindi, ancora più ambizioso, rivolto non solo agli aspetti economici ma a quelli dell'intera società. La Strategia di Lisbona diventa quadro di composizione delle politiche tradizionali inserite nella dimensione trasversale dello sviluppo sostenibile, privilegiando le azioni per la competitività, la crescita, l'occupazione e la coesione territoriale.

In questa ottica, è sempre maggiore la consapevolezza della integrazione tra politiche economiche, occupazionali e ambientali e della necessità di affrontare congiuntamente le problematiche che ne derivano al fine di conseguire gli obiettivi.

Partendo da questi presupposti, il Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007 invita gli Stati Membri a perseguire le seguenti finalità: rafforzare il mercato interno e la competitività; migliorare la regolamentazione al fine di creare un contesto imprenditoriale più dinamico (obiettivo: semplificazione degli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012); sviluppare una politica europea climatica ed energetica integrata e sostenibile, con l'adozione di un Piano d'azione globale per il periodo 2007-2009.

Il Piano persegue, "rispettando pienamente il *mix* energetico scelto dagli Stati Membri e la loro sovranità sulle fonti di energia primaria, e sostenuta da uno spirito di solidarietà tra gli Stati Membri", una serie di obiettivi: aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento, garantire la competitività delle economie europee e la disponibilità di energia a prezzi accessibili, promuovere la sostenibilità ambientale e lottare contro i cambiamenti climatici. Dal punto di vista quantitativo, gli obiettivi da conseguire entro il 2020 rispetto al 1990 sono: riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20 per cento; realizzazione del 20 per cento dei consumi con fonti di energia rinnovabili; aumento del 20 per cento dell'efficienza energetica.

2.1.3 La programmazione triennale: i Piani Nazionali di Riforma

Il nuovo processo di Lisbona ha una finalità specifica: semplificare e razionalizzare gli orientamenti integrati per le politiche economiche e per l'occupazione, nel quadro di un nuovo ciclo di programmazione.

Il processo, che in parte si ispira alla Comunicazione della Commissione del marzo 2002 (cfr. paragrafo 2.1.1), in parte ingloba i precedenti processi di Lussemburgo, Cardiff e Colonia (cfr. cap. 1), è basato su un ciclo di tre anni (il primo è 2006-2008) ed ha un triplice obiettivo: (a) facilitare l'individuazione delle priorità nel rispetto della Strategia; (b) migliorarne l'attuazione ed il coinvolgimento degli Stati Membri; (c) perseguire con più efficacia l'applicazione della Strategia a livello nazionale. La nuova impostazione del processo di Lisbona prende avvio, come si è detto, dopo il Consiglio europeo del marzo 2005, secondo un calendario molto preciso e dettagliato e secondo procedu-

re che definiscono i ruoli delle istituzioni europee in questo percorso e le relative responsabilità. Il punto di partenza del ciclo di programmazione è rappresentato dalle Linee guida integrate 2005-2008 approvate dal Consiglio nel giugno 2005.

Nelle "linee guida integrate" (IGs), che si configurano come l'unico strumento di guida per la politica di sviluppo e di occupazione, convergono: i GOPE, "grandi orientamenti per le politiche economiche" (o BEPGs), che nel corso degli anni si erano trasformate via via in raccomandazioni sempre più puntuali, sia per l'area dell'euro nel complesso, sia per i singoli paesi, estendendosi anche al campo delle riforme strutturali; e gli "orientamenti per l'occupazione" (o EGs) previsti nel processo di Lussemburgo.

Sulla base delle Linee guida 2005-2008, viene predisposto dalla Commissione il Programma Comunitario di Lisbona 2005-2008, come già evidenziato nel precedente paragrafo. Il Programma traccia il quadro generale di riferimento per l'elaborazione da parte degli Stati Membri dei Programmi (o Piani) Nazionali di Riforma (PNR o *National Actions Programme*) aventi natura programmatica. I Piani sono presentati entro il 15 ottobre 2005.¹⁷⁴

I Programmi d'azione nazionali sono organizzati in forma standardizzata per tutti gli Stati Membri. Essi devono individuare le priorità accorpando in macro aree le 24 linee guida e sono composti da tre parti, che richiamano le tre aree di cui sopra: la prima riguardante le misure macroeconomiche e di politica di bilancio, la seconda che include le riforme strutturali e microeconomiche, e, infine, la terza relativa alle politiche del mercato del lavoro.

RIQUADRO 3

LINEE GUIDA INTEGRATE 2005-2008 APPROVATE DAL CONSIGLIO EUROPEO- GIUGNO 2005

Orientamenti macroeconomici

- (1) Assicurare la stabilità economica
- (2) Salvaguardare la sostenibilità economica

¹⁷⁴ La Commissione ha elaborato in ottobre, parallelamente alla preparazione dei Programmi Nazionali da parte degli Stati Membri, un nuovo documento di implementazione delle linee di *policy* esposte nel PCL.

- (3) Promuovere una ripartizione efficiente delle risorse
- (4) Promuovere una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche e strutturali
- (5) Assicurare sviluppi salariali che contribuiscano alla stabilità macroeconomica e alla crescita
- (6) Contribuire ad un'UEM dinamica e ben funzionante

Orientamenti microeconomici

- (7) Ampliare e potenziare il mercato interno
- (8) Assicurare mercati aperti e competitivi
- (9) Creare un ambiente più favorevole per gli investimenti
- (10) Promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle PMI
- (11) Sviluppare e migliorare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari
- (12) Incrementare e migliorare gli investimenti nel campo della R&S
- (13) Favorire l'innovazione in tutte le sue forme
- (14) Favorire l'impiego sostenibile delle risorse
- (15) Agevolare la diffusione e l'impiego efficace delle TIC
- (16) Rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale

Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione

- (17) Attuare strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità del lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale
- (18) Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita
- (19) Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per chi cerca lavoro e per le persone meno favorite o inattive
- (20) Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro
- (21) Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo conto del ruolo delle parti sociali
- (22) Assicurare un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi di determinazione dei salari favorevoli all'occupazione
- (23) Incrementare e migliorare gli investimenti nel capitale umano
- (24) Adeguare i sistemi d'istruzione e formazione alle nuove esigenze in termini di competenze

La valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione delle politiche descritte nei Programmi Nazionali di Riforma e basate sulle linee guida integrate viene effettuata dalla Commissione, all'interno di un processo di sorveglianza multilaterale.

Per le riforme macro e microeconomiche l'analisi è svolta dal Comitato di Politica Economica istituito nell'ambito del Consiglio Economia e Finanza (ECOFIN). Parallelamente, la valutazione dei progressi nel campo delle politiche del lavoro è effettuata dal Comitato per l'Occupazione (EMCO), istituito nell'ambito del Consiglio Occupazione e Affari Sociali (cfr. paragrafo 2.2).

Superata la fase delle *country examinations*, il processo si è concluso con la presentazione il 25 gennaio 2006 da parte della Commissione della prima Relazione annuale per la valutazione dei Piani Nazionali 2006-2008 ("E' ora di cambiare marcia").

In primavera, sulla base della valutazione della Commissione, il Consiglio europeo ha verificato i progressi compiuti rispetto agli obiettivi di Lisbona, attribuendo giudizi sul grado di realizzazione raggiunto da ciascun paese nell'ambito delle riforme (*some progress, limited progress, steady progress, good progress, very good progress, significant progress*). Il Consiglio ha rivolto, inoltre, specifiche Raccomandazioni agli Stati Membri e individuato specifici "punti di attenzione" (*points to watch*) per compiere ulteriori sforzi in aree individuate come particolarmente critiche.

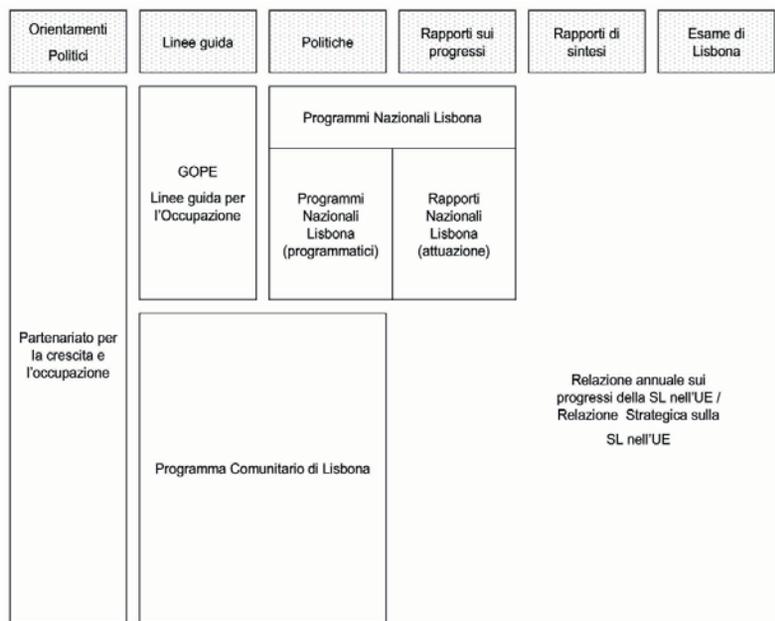
A questo punto, il ciclo è ripartito: nell'ottobre 2006 la Commissione ha elaborato un aggiornamento del Programma Comunitario 2005-08: *Technical Implementation Report 2006* e gli Stati Membri hanno presentato una Relazione sull'attuazione dei loro Piani Nazionali, avente, quindi, non una funzione programmatica, bensì di verifica delle politiche già attuate.

A metà dicembre del 2006 la Commissione, basandosi sul riesame compiuto dalla stessa Commissione in merito all'andamento delle riforme a livello di UE nel contesto del Programma Comunitario di Lisbona e sulle relazioni di attuazione presentate dagli Stati Membri, ha predisposto una nuova Relazione annuale sui progressi realizzati: *A year of delivery*.

La Relazione ha invitato il Consiglio ad adottare formalmente raccomandazioni specifiche per paese volte ad indirizzare le iniziative di riforma degli Stati Membri. Il Consiglio europeo di primavera dell'8-9

marzo 2007 l'ha approvata, emanando successivamente una Raccomandazione (27 marzo 2007).¹⁷⁵

Fig. 4 Il processo di coordinamento delle politiche economiche: Lisbona 2005



Fonte: A. Crescenzi (a cura di), "I documenti di programmazione" cit., p. 437 (traduzione).

Nota: La Relazione annuale sui progressi compiuti dall'Unione nell'ambito della Strategia di Lisbona (SL) diviene Relazione Strategica nell'ultimo anno del ciclo di programmazione.

¹⁷⁵ Per quanto riguarda l'Italia, si osserva che l'attuazione del programma di riforma per la crescita e l'occupazione ha registrato progressi considerevoli. Rispetto al programma nazionale di riforma del 2005, il rapporto sullo stato di attuazione presentato dall'Italia ad ottobre 2006 illustra una strategia più chiara, che abbraccia tutti i settori di intervento con le rispettive sinergie, secondo un approccio più ambizioso. I progressi più sostanziali si registrano sul versante microeconomico (cfr. cap. 3). Per quanto riguarda gli altri paesi, le valutazioni variano da paese a paese: ad esempio, per la Germania, si osserva che i progressi sono stati molto buoni, specialmente per gli aspetti macro e micro economiche, mentre nel campo dell'occupazione le riforme si stanno muovendo più lentamente. Per la Francia, si segnala che vi sono stati alcuni progressi nell'implementazione del PNR, che prosegue il processo di consolidamento fiscale ed allo stesso tempo si cerca di aumentare il potenziale di crescita attraverso nuovi investimenti nella ricerca; tuttavia, nel campo dell'occupazione i risultati sono parziali. Per la Polonia, invece, il Consiglio osserva che i progressi sono stati limitati: vi sono segnali di alcuni miglioramenti nel campo delle riforme microeconomiche, ma nel campo macro e dell'occupazione gli sviluppi sono insufficienti. Per quanto riguarda l'Irlanda, si evidenzia che i progressi sono stati molto buoni e la Strategia ha guadagnato una visibilità politica, in particolare per l'accordo concluso con le parti sociali *Towards 2016*: il perno del processo di riforma è la *Science, Technology and Innovation Strategy 2007-2013*, recentemente adottata.

A livello teorico di definizione di strategie e strumenti operativi, dunque, si registrano nel corso del biennio 2006-2007 molti progressi e il coordinamento delle politiche risulta più efficace e mirato.

Dal rispetto delle regole descritte è derivata una distinzione chiara delle responsabilità tra Commissione e Stati Membri. La Commissione deve definire le linee guida integrate che riguardano le politiche macroeconomiche, l'occupazione e le riforme strutturali e predisporre il Programma Comunitario di Lisbona. Gli Stati Membri, dopo un dibattito di dimensione nazionale, devono adottare i programmi d'azione nazionali, rafforzati dalla definizione di impegni e obiettivi precisi. Gli Stati Membri devono, inoltre, nominare un "responsabile per la strategia di Lisbona" a livello governativo con l'incarico di coordinare tutte queste iniziative.

Questa nuova procedura di informazione consente al Consiglio europeo di concentrarsi sulle questioni politiche essenziali.

RIQUADRO 4

ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DI LISBONA RINNOVATA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE: "UN ANNO DI REALIZZAZIONI", DICEMBRE 2006.

(estratto da Introduzione di José Manuel Durão Barroso)

L'ultima relazione della Commissione ai capi di Stato e di governo conteneva un invito a cambiare marcia e nel 2006 sono stati effettivamente realizzati passi avanti concreti.

La strategia per la crescita e l'occupazione costituisce un programma di medio e lungo termine. L'adozione dell'intera gamma di provvedimenti necessari richiede un grado elevato di continuità politica, una stabilità di attuazione e un impegno continuato, il che in molti casi va ben al di là dell'arco di vita dei singoli governi. I traguardi degli ultimi dodici mesi costituiscono già un importante investimento per il futuro.

La strategia rinnovata di Lisbona per la crescita e l'occupazione poggia su due solidi pilastri: un partenariato inteso a diffondere in Europa un reale sentimento di appartenenza nei confronti della strategia a tutti i livelli; e un programma politico di modernizzazione dell'economia europea tale da assicurare il *welfare* necessario per rispondere alle sfide della globalizzazione. Su entrambi i versanti, la strategia ha conseguito importanti realizzazio-

ni nell'arco di questo ultimo anno.

I programmi nazionali di riforma si sono rivelati un efficace strumento in grado di combinare priorità politiche nazionali e comunitarie e di far convergere riforme macroeconomiche, microeconomiche e occupazionali. La strategia di Lisbona è andata acquistando centralità nel dibattito all'interno degli Stati Membri e i coordinatori nazionali provvedono a fornire le energie e l'orientamento necessari. Si intensifica lo scambio di esperienze e di buone idee tra gli Stati Membri. Le finanze nazionali poggiano sempre più su basi solide. Il programma comunitario di Lisbona traccia costantemente la strada da seguire a livello europeo. Con la presente relazione, la Commissione assolve un ruolo che le è proprio: avendo verificato i progressi conseguiti nell'attuazione dei programmi nazionali di riforma, vengono proposte raccomandazioni specifiche per paese che facciano da guida agli Stati Membri. Negli ultimi dodici mesi si è assistito ad una sensibile intensificazione dell'attività volta a tradurre le linee d'azione in risultati reali, a creare un clima migliore per consentire alle imprese di investire e a permettere la creazione di posti di lavoro. In tutti e quattro i settori prioritari individuati dal Consiglio europeo di primavera del 2006 sono stati conseguiti risultati concreti. La ricerca europea è entrata in una nuova fase e mai come prima d'ora l'innovazione è stata riconosciuta una priorità dell'azione di governo. In molti Stati Membri, le piccole e medie imprese cominciano a giovare degli sforzi intesi a favorire l'avvio di nuove attività produttive e a rimuovere gli ostacoli alla crescita imprenditoriale. L'istruzione e la formazione hanno guadagnato una rinnovata centralità, mentre aumentano gli investimenti nel capitale umano. Cresce la consapevolezza che l'esclusione sociale ha un costo non solo in termini individuali, ma anche per l'intera società. Le riforme cominciano a sortire effetti in termini di crescita e occupazione. I dati parlano chiaro: dopo anni, il ritmo di crescita dell'economia europea ha ripreso ad aumentare e, entro il 2008, è prevista la creazione di sette milioni di nuovi posti di lavoro in Europa. In parte ciclica, questa ripresa della crescita e dell'occupazione è altresì imputabile alle riforme della strategia di Lisbona. L'Europa ha inoltre beneficiato dell'effetto dinamico indotto dall'allargamento. Data la crescente interdipendenza delle economie degli Stati Membri, le riforme volte a rilanciare la crescita e l'occupazione in uno Stato, in particolare nelle economie più grandi, hanno ripercussioni benefiche su tutti gli altri. L'attuazione di riforme strutturali in tutta l'Unione produce un impatto maggiore rispetto a misure realizzate su scala locale.

Le realizzazioni del 2006 mi rendono fiducioso e per il 2007 mi auguro di vedere progressi più rapidi. Potenziando gli sforzi e lavorando di concerto, potremo fare del 2007 un anno di realizzazioni.

Il successo della nuova impostazione del processo di Lisbona è basato, come si è visto, sull'affermazione della cultura del monitoraggio e della valutazione, quale cardine di qualsiasi atto di programmazione e fondamento del buon governo.

Anche a livello nazionale, quindi, si comincia ad imporre un nuovo schema di *governance* che richiede, ai fini dell'efficacia finale delle *policy*, un crescente coordinamento tra le singole amministrazioni dello Stato, nonché il coinvolgimento effettivo e attivo delle parti sociali e delle autonomie locali.

Tuttavia, restano alcuni nodi di fondo, sia dal punto di vista della *governance* che da quello politico-istituzionale, che condizionano il successo della strategia, come vedremo nei prossimi paragrafi.

2.1.4 Primo ciclo (2005-2008): bilancio e prospettive nel Documento strategico della Commissione (dicembre 2007)

Nel 2006-2007, la congiuntura internazionale continua a mostrarsi nel complesso favorevole, in linea con il *trend* degli anni precedenti. Il PIL mondiale cresce a ritmi del 5 per cento, riflettendo l'impulso proveniente dalle grandi economie emergenti dell'Asia.

In questo quadro positivo, la crescita dell'economia degli Stati Uniti registra prime difficoltà, riconducibili ad una serie di fattori: la contrazione dell'attività del settore delle costruzioni residenziali, gli effetti sulla domanda interna del deterioramento del mercato immobiliare e la crisi dei mutui *subprime*¹⁷⁶. Sono i primi segnali della grave crisi che esploderà nel settembre del 2008 (cfr. cap. 5). Il tasso di sviluppo americano rallenta, passando dal 2,9 per cento nel 2006 al 2,2 per cento nel 2007.

A fronte di tale evoluzione, si pone una netta ripresa della crescita in Europa, una ripresa trainata dalle esportazioni, in particolare da quelle della Germania, e dagli investimenti, mentre i consumi delle famiglie si

¹⁷⁶ I mutui *subprime* sono mutui concessi a clienti scarsamente affidabili, una delle conseguenze della deregolamentazione e di altre "innovazioni" finanziarie diffuse a partire dalla fine degli anni '80.

mantengono sul *trend* di crescita moderata, dell'ordine dell'1,5 per cento, registrato negli anni precedenti.

Nel 2006 il PIL dell'area euro aumenta, così, del 2,8 per cento, avvicinandosi al tasso di sviluppo americano. L'anno seguente la crescita dell'area euro, pur decelerando lievemente (dal 2,8 al 2,6 per cento) si colloca, per la prima volta dal 2001, al di sopra di quella statunitense. Si chiude, pertanto, il differenziale di crescita tra le due aree che, come si è visto nei precedenti paragrafi, aveva caratterizzato gli ultimi venti anni, segnando uno svantaggio persistente per l'Europa.

L'aumento medio annuo del PIL dell'area euro relativo al biennio 2006-2007 supera di oltre 1 punto percentuale quello registrato nel quinquennio precedente.

Tav. 5 - Tassi di crescita del PIL 2006-2007 - Confronti internazionali

	2006	2007	2006-2007 tasso medio annuo
Area euro	2,8	2,6	2,7
-Francia	2,2	2,2	2,2
-Germania	2,9	2,5	2,7
-Italia	1,8	1,5	1,7
-Spagna	3,9	3,8	3,9
Regno Unito	2,9	3,1	3,0
Stati Uniti	2,9	2,2	2,6

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, 2008.

I riflessi più significativi della ripresa congiunturale europea sono visibili nel mercato del lavoro. Nel corso del biennio vengono creati circa 7,5 milioni di posti di lavoro con riferimento all'insieme dei 27 paesi dell'Unione e 5,5 milioni con riferimento all'area euro.

Il tasso medio annuo di crescita dell'occupazione passa dallo 0,7 per cento del quinquennio 2001-2005 all'1,7 per cento, con un'accelerazione di 1 punto. Per l'area euro, il tasso medio annuo aumenta dall'1,5 al 2 per cento. I miglioramenti più significativi si registrano in Germania, ove, in quell'arco di tempo, l'occupazione era diminuita, e in Francia.

Ottimi sono anche i risultati dell'Irlanda, della Spagna e dell'Italia.

Il tasso di occupazione sale, nel 2007, al 65,4 per cento (65,7 per l'area euro); quello femminile supera, per entrambi gli aggregati, il 58 per cento. Il tasso di disoccupazione per i 27 paesi scende, nel 2007, al 7,1 per cento (7,4 per l'area euro).

Nel medesimo periodo, negli Stati Uniti i nuovi occupati risultano pari a circa 4,3 milioni, con una ripresa rispetto agli anni precedenti: la variazione percentuale media annua passa dallo 0,7 per cento del quinquennio 2001-2005 all'1,5 per cento del biennio 2006-2007.

Il tasso di occupazione si stabilizza intorno al 71-72 per cento, restando inferiore al livello conseguito nel 2000 (74 per cento). Il tasso di disoccupazione nel 2007 scende al 4,6 per cento.

Tav. 6 Evoluzione dell'occupazione- Confronti Europa-USA - Anni 2000-2007 (dati in migliaia di unità)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007-2001	2007-2000	2005-2001	2007-2006
									var. % media annua	var. ass.	var. % media annua	var. % media annua
UE 27	209.431	211.474	212.246	213.076	214.450	216.512	220.030	224.066	1,0	14.635	0,7	1,7
Area euro	128.077	134.368	135.321	135.944	136.949	138.257	140.506	143.936	1,7	15.859	1,5	2,0
Germania	39.144	39.316	39.096	38.726	38.880	38.851	39.097	39.768	0,2	624	-0,2	1,2
Irlanda	1.696	1.748	1.779	1.814	1.870	1.958	2.042	2.116	3,2	420	2,9	4,0
Spagna	16.412	16.931	17.338	17.878	18.510	19.267	20.024	20.626	3,3	4.214	3,3	3,5
Francia	24.332	24.765	24.919	24.950	24.977	25.116	25.356	25.696	0,8	1.364	0,6	1,1
Italia	22.930	23.393	23.793	24.150	24.256	24.396	24.882	25.165	1,3	2.235	1,2	1,6
Regno Unito	27.483	27.710	27.922	28.188	28.488	28.779	29.032	29.237	0,9	1.754	0,9	0,8
Stati Uniti	139.175	139.222	138.807	140.084	141.569	143.980	146.678	148.332	0,9	9.157	0,7	1,5

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, 2008.

La novità più positiva che discende dagli andamenti paralleli del PIL e dell'occupazione è che alla più elevata crescita economica europea si accompagna una ripresa della produttività, con una inversione di tendenza tra Europa e Stati Uniti.

Mentre il prodotto per occupato dell'area euro passa da una sostanziale stagnazione nel quinquennio 2001-2005 ad una crescita dello 0,7 per

cento, quello americano registra un rallentamento della dinamica dall'1,6 all'1,1 per cento, anche se occorre segnalare che il livello del prodotto per occupato dell'area euro resta ancora, nel 2007, inferiore a quello statunitense di circa 20 punti percentuali.

Alla fine del 2007, quindi, il sentiero di sviluppo per l'Europa che si configura a due anni dal rilancio della Strategia di Lisbona sembra per molti aspetti coerente con la finalità di una crescita più equilibrata nelle sue componenti. Non siamo lontani, infatti, da quanto auspicava il Piano Delors: coniugare un tasso di sviluppo del 3 per cento con un aumento dell'intensità occupazionale dello stesso compreso fra lo 0,5 e l'1 per cento (cfr. cap. 1).

A fronte di questi miglioramenti strutturali dell'economia europea, in particolare nel mercato del lavoro, di cui abbiamo riportato le evidenze statistiche, quasi tutti gli Stati Membri, infatti, hanno preso, tra il 2005 ed il 2007, misure importanti per attuare il programma dell'UE per la stabilità dei fondamentali macroeconomici, per una migliore e più efficiente regolamentazione dei mercati, per riformare i sistemi pensionistici, per avviare e/o implementare le politiche del lavoro imperniate sul concetto di flessicurezza, per investire maggiormente in R&S. In questo quadro, l'euro ha rappresentato un importante fattore di stabilità, agevolando il funzionamento del mercato unico, a favore sia della zona euro che di tutta l'Unione.

Il miglioramento dell'economia europea è, dunque, riconducibile alle riforme varate nell'ambito della Strategia?

La Relazione strategica della Commissione, presentata nel dicembre del 2007, *Keeping up the pace of change*, fa un bilancio prudente del primo ciclo di programmazione, pur segnalando i progressi compiuti dall'Unione.¹⁷⁷

"La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, rilanciata tre anni fa, nel 2005, sta funzionando. Questa è la conclusione principale della relazione strategica sulle riforme economiche in tutta Europa pubblicata oggi dalla Commissione. La relazione dimostra che la strategia di Lisbona sta contribuendo al recente, notevole miglioramento dell'economia dell'UE. Le riforme strutturali stanno inoltre cominciando ad aumentare il potenziale di crescita, migliorando le prospettive di prosperità a lungo termine."

¹⁷⁷ La Relazione annuale sull'attuazione della Strategia (*EU Annual Progress Report*), presentata per i primi due anni del ciclo triennale di programmazione, si trasforma nell'ultimo anno di ciascun ciclo in una Relazione strategica (*EU Strategic Report*), che mira sia a valutare i risultati raggiunti nel periodo considerato, sia a impostare la programmazione per il triennio successivo.

Secondo le stime della Commissione, infatti, le riforme strutturali hanno contribuito ad innalzare dello 0,2 per cento, dal 2005, il tasso di crescita potenziale stimato del PIL nella zona euro, portandolo al 2,25 per cento circa nel 2007.

Il documento sottolinea anche che, per la prima volta in dieci anni, alla forte crescita dell'occupazione ha fatto riscontro, come si è evidenziato poco sopra, un deciso aumento della produttività. Inoltre, è proseguito il processo di consolidamento delle condizioni della finanza pubblica: nel 2007 il disavanzo di bilancio dell'UE-27 non è lontano dall'1 per cento del PIL dell'area, mentre il debito pubblico è pari a poco meno del 60 per cento del PIL. Il tasso di inflazione non si discosta dal *target* posto dalla Banca Centrale Europea.

Secondo le valutazioni della Commissione, il primo Programma comunitario di Lisbona 2005-2008 ha prodotto risultati importanti: il miglioramento del quadro giuridico del mercato interno, grazie all'adozione della direttiva sui servizi e all'attuazione del piano d'azione per i servizi finanziari; una regolamentazione più mirata ad eliminare i costi inutili ed a rimuovere gli ostacoli all'innovazione. In quasi tutti gli Stati Membri si può avviare un'attività commerciale nel giro di una settimana mediante uno "sportello unico"; sono state prese misure importanti per attuare il programma dell'UE per una migliore regolamentazione; la metà degli Stati Membri ha elaborato, o sta elaborando, politiche imperniate sul concetto di flessicurezza; tutti gli Stati Membri si sono posti l'obiettivo nazionale di investire nella R&S e se tutti questi obiettivi saranno raggiunti, nel 2010 la spesa per R&S nell'UE si attesterà al 2,6 per cento del PIL (contro l'1,9 per cento nel 2005).

Tuttavia, la Commissione è cauta nelle sue valutazioni sottolineando che l'impatto delle riforme¹⁷⁷ sulla crescita può variare per l'agire di fattori esterni all'azione dei Governi, quali eventuali *shock*, l'andamento del ciclo economico, l'aumento della concorrenza globale, i movimenti demografici. Inoltre, occorre tener presente che in molto casi gli effetti delle riforme si producono nel medio e lungo termine e questo può accentuare la difficoltà di procedere a stime affidabili.

Il documento della Commissione rileva, inoltre, che c'è ancora molto da fare. Occorre ridurre l'onere amministrativo e migliorare il contesto

¹⁷⁷ Come già accennato nel precedente capitolo, e come sarà ampiamente illustrato nel paragrafo 2.2, per la valutazione dei progressi dovuti alle riforme strutturali, la Commissione ha investito molte risorse e ha varato una metodologia elaborata dal LIME (*Lisbon Methodology Working Group*).

in cui operano le imprese, specialmente le PMI; l'apertura delle industrie e dei servizi di rete alla concorrenza è stata, infatti, lenta e molti mercati del lavoro rimangono segmentati; la mobilità dei lavoratori rimane relativamente limitata. Solo il 2 per cento dei cittadini in età lavorativa vive e lavora in un altro Stato membro. Inoltre, molti Stati Membri sono indietro rispetto agli obiettivi di Kyoto e dovranno dar prova di notevole impegno per raggiungere i traguardi ambiziosi fissati dai *leader* dell'UE al Consiglio europeo di primavera del 2007.

Sulla base di queste analisi, la relazione della Commissione affronta le prospettive che si aprono per gli anni futuri e invita gli Stati Membri a proseguire sulla via delle riforme, in vista dell'apertura del nuovo ciclo di programmazione 2008-2010.

L'economia europea deve affrontare, da un lato, il problema dell'invecchiamento della popolazione che incide nel lungo termine sull'andamento della produttività del lavoro; dall'altro, quello della competizione globale crescente. Al tempo stesso, va assicurata la stabilità macroeconomica e la sostenibilità della finanza pubblica, anche con il contributo di una dinamica salariale coerente con quella della produttività. Gli attuali *gap* del livello di reddito pro-capite tra i diversi paesi dell'Unione dovranno ridursi nel lungo periodo.

Constatato che tutti gli Stati Membri hanno compiuto progressi nell'implementare le riforme, in particolare secondo le raccomandazioni e le osservazioni puntuali ad essi rivolti dal Consiglio e dalla Commissione, si tratta di consolidare le politiche in atto, puntando al raggiungimento pieno degli obiettivi già individuati: secondo la Relazione strategica, occorre "insistere sulla dimensione dell'attuazione" delle politiche e sull'integrazione delle stesse. A questo proposito si è sottolineata la positiva impostazione di una politica di coesione incentrata sugli obiettivi di Lisbona. Per questo a livello nazionale, è auspicabile, secondo la Commissione, un più stretto collegamento tra i responsabili della Strategia di Lisbona e quelli delle politiche di coesione e sviluppo, avendo queste ultime recepito molti dei contenuti della Strategia di Lisbona nell'ambito della programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali. Occorre, quindi, assicurare la coerenza tra le Linee guida integrate e gli Orientamenti strategici comunitari per la

coesione economica, sociale e territoriale 2007-2013, adottati dal Consiglio dell'Unione europea il 6 ottobre del 2006.¹⁷⁸

Lo sforzo di consolidamento delle politiche di riforma va accompagnato e sostenuto, secondo la Commissione, con il miglioramento dei processi di *governance*, sia a livello dei singoli Stati, sia a livello europeo. Il rafforzamento del coordinamento delle riforme assume particolare rilievo nell'area euro, rendendo più efficace il funzionamento della Unione economica e monetaria. Sul processo di coordinamento influiscono anche le nuove disposizioni del Trattato di Lisbona del dicembre 2007 che accentuano il ruolo della Commissione: infatti, quest'ultima può rivolgere un avvertimento allo Stato Membro che adotta politiche economiche non coerenti con gli indirizzi di massima o che rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Lo Stato Membro in questione è escluso in Consiglio europeo dalla votazione sull'avvertimento.¹⁷⁹

La Commissione, quindi, propone, nel suo documento del dicembre 2007, la conferma delle 24 linee guida integrate stabilite nel 2005, così come quella delle quattro aree prioritarie indicate dal Consiglio europeo di primavera del 2006 (come si vedrà nel paragrafo seguente, il Consiglio di primavera del 2008 accoglierà le proposte della Commissione).

¹⁷⁸ Cfr. la Comunicazione della Commissione *Member States and Regions delivering the Lisbon strategy for growth and jobs through EU cohesion policy, 2007-2013* (Brussels, 11.12.2007 COM(2007) 798 final) . La Commissione europea mette a fuoco il contributo della rinnovata politica di coesione nella realizzazione della Strategia di Lisbona per il periodo 2007-2013, esaminando le politiche nazionali elaborate dai 27 Stati Membri. Gran parte delle risorse disponibili, 347 miliardi di euro, verrà investita proprio nelle priorità di Lisbona: economia delle conoscenze, ricerca, sviluppo e innovazione, capitale umano e *business development*. Nelle zone in ritardo di sviluppo, dove si applica l'obiettivo Convergenza, il 65 per cento delle risorse disponibili sarà investito in azioni prioritarie di Lisbona. Nelle altre regioni, sostenute dall'obiettivo Competitività e occupazione, tale percentuale raggiungerà l'82 per cento. Rispetto al periodo 2000/06, i maggiori incrementi finanziari riguardano il campo dell'innovazione, ove le risorse saranno triplicate. Per un'ampia analisi di questi temi, cfr. il cap. 4.3.

¹⁷⁹ L'articolo 99 del Trattato è così modificato: a) al paragrafo 4, la prima frase del primo comma è sostituita dalle due frasi seguenti: "Qualora si accerti, secondo la procedura prevista al paragrafo 3, che le politiche economiche di uno Stato Membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato Membro in questione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato Membro in questione le necessarie raccomandazioni."; b) il secondo comma del paragrafo 4 diventa paragrafo 5 e l'attuale paragrafo 5 diventa paragrafo 6; c) al paragrafo 4 sono inseriti i due nuovi commi seguenti: "Nel contesto del presente paragrafo, il Consiglio delibera senza tener conto del voto del membro del Consiglio che rappresenta lo Stato Membro in questione." Su questi aspetti, cfr. Introduzione, cap.1.3 della Parte I e cap. 1 della Parte II.

E' prevedibile che ogni Stato membro possa inserire nel proprio Rapporto di attuazione sulle riforme un *Action Plan*, in cui saranno esplicitate, con riferimento alle Raccomandazioni ricevute, le specifiche risposte di *policy* e i relativi tempi di implementazione.

Questo livello di programmazione dovrà dialogare con il nuovo Programma Comunitario di Lisbona (*Community Lisbon Programme*) in una rinnovata attenzione all'approccio di partenariato (*multilevel governance*).

Il Programma comunitario di Lisbona (PCL) per il periodo 2008-2010 dovrà definire, analogamente ai programmi nazionali di riforma degli Stati Membri, le principali misure da attuare a livello comunitario per affiancare e rafforzare le azioni nazionali.

La proposta di un nuovo PCL (presentata dalla Commissione il 12 dicembre 2007) prende come base di riferimento le linee guida integrate riconfermate e le quattro aree prioritarie stabilite dal Consiglio europeo di primavera del 2006, definendo "una serie di azioni ambiziose ma realistiche", da attuare entro il 2010.

Tuttavia, secondo la Commissione, il PCL 2005-2008, pur avendo registrato alcuni successi, non sempre ha rappresentato un quadro sufficientemente solido per assicurare l'attuazione delle riforme. Il PCL 2008-2010 punta a superare queste difficoltà, concentrando le azioni da intraprendere su dieci obiettivi chiave da conseguire entro il 2010.

RIQUADRO 5

PROPOSTA PER IL PROGRAMMA COMUNITARIO DI LISBONA 2008-2010 - DIECI OBIETTIVI CHIAVE

1. Entro la metà del 2008 la Commissione proporrà un'agenda sociale rinnovata e contribuirà a colmare le lacune in termini di competenze.
2. Nel 2008 la Commissione presenterà proposte per una politica comune dell'immigrazione.
3. L'Unione adotterà una normativa sulle piccole imprese per sbloccare il potenziale di crescita delle PMI nel corso del loro ciclo di vita.
4. L'Unione si avvicinerà all'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi comunitari del 25 per cento entro il 2012 ed applicherà un ambizioso programma di semplificazione.

5. L'Unione rafforzerà il mercato unico, aumenterà la concorrenza nei servizi ed adotterà nuove misure per integrare il mercato dei servizi finanziari.
6. L'Unione renderà effettiva la "quinta libertà" (la libera circolazione delle conoscenze) e creerà un vero spazio europeo della ricerca.
7. L'Unione migliorerà le condizioni generali dell'innovazione.
8. L'Unione completerà il mercato interno dell'energia ed adotterà il pacchetto di misure relative al cambiamento climatico.
9. L'Unione promuoverà una politica industriale mirata a un modello di produzione e di consumo più sostenibile.
10. L'Unione negozierà bilateralmente con i propri principali *partner* commerciali per aprire nuove prospettive per il commercio e gli investimenti internazionali e creare uno spazio comune in materia di normative e standard.

Per garantire l'attuazione del Programma, si propone, innanzitutto, che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione concordino obiettivi ed azioni di riforma strategica, attribuendo un forte rilievo agli obiettivi ed alle azioni del programma comunitario di Lisbona.

In secondo luogo, occorre, secondo la Commissione, una verifica rigorosa della realizzazione del PCL prevedendo, annualmente, una relazione complessiva della Commissione sui risultati ottenuti dall'Unione nel processo di riforma economica e singole relazioni, sempre elaborate dalla Commissione, sui progressi compiuti dagli Stati Membri.

Anche il Parlamento europeo è invitato ad esaminare questi risultati e il processo si dovrebbe concludere con un eventuale aggiornamento del PCL e degli indirizzi strategici da parte del Consiglio europeo di primavera.

2.1.5. L'avvio del secondo ciclo (2008-2010) di programmazione nelle Conclusioni del Consiglio europeo (marzo 2008)

La Relazione strategica della Commissione e le annesse proposte relative al *Community Lisbon Programme* sono state sottoposte all'esame del Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008 che le ha approvate, avvian-

do, così, il secondo ciclo triennale della Strategia. Innanzitutto, si confermano per il 2008-2010 le linee guida integrate (orientamenti per le politiche economiche e orientamenti in materia di occupazione) stabilite nel 2005 (cfr. paragrafi 2.1.2 e 2.1.3). Gli aggiustamenti e le integrazioni sono marginali, esprimendo solo una maggiore attenzione alle misure volte ad investire di più nelle persone e a modernizzare i mercati del lavoro.

RIQUADRO 6

LINEE GUIDA INTEGRATE PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE 2008-2010 MARZO 2008

Orientamenti macroeconomici

- (1) Assicurare la stabilità economica, ai fini di una crescita sostenibile
- (2) Salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche e dell'economia, come base per l'incremento dell'occupazione
- (3) Promuovere una ripartizione efficiente delle risorse, orientata verso la crescita e l'occupazione
- (4) Assicurare un'evoluzione salariale favorevole alla stabilità macroeconomica e alla crescita
- (5) Favorire una maggiore coerenza tra politiche macroeconomiche, strutturali e occupazionali
- (6) Contribuire ad una UEM dinamica e ben funzionante

Orientamenti microeconomici

- (7) Incrementare e migliorare gli investimenti nel campo della R&S, in particolare da parte delle imprese private
- (8) Favorire l'innovazione in tutte le sue forme
- (9) Agevolare la diffusione e l'impiego efficace delle TIC e costruire una società dell'informazione pienamente inclusiva
- (10) Rafforzare i vantaggi competitivi della base industriale
- (11) Favorire l'impiego sostenibile delle risorse e potenziare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita
- (12) Ampliare e potenziare il mercato interno
- (13) Assicurare l'apertura e la competitività dei mercati all'interno e all'esterno dell'Europa e trarre profitto dalla globalizzazione
- (14) Creare un contesto imprenditoriale più competitivo e promuovere l'iniziativa privata mediante una migliore regolamentazione

- (15) Promuovere la cultura imprenditoriale e creare un contesto propizio alle PMI
- (16) Sviluppare, migliorare e collegare le infrastrutture europee e portare a termine i progetti transfrontalieri prioritari

Orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione

- (17) Attuare strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale
- (18) Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita
- (19) Creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e produttivo per chi cerca lavoro e per le persone meno favorite o inattive
- (20) Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro
- (21) Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali
- (22) Assicurare un'evoluzione del costo del lavoro e meccanismi di determinazione dei salari favorevoli all'occupazione
- (23) Incrementare e migliorare gli investimenti nel capitale umano
- (24) Adeguare i sistemi d'istruzione e di formazione alle nuove esigenze in termini di competenze

In secondo luogo, si approvano le raccomandazioni per paese relative alle politiche economiche e dell'occupazione degli Stati Membri e della zona euro, elaborate dal Consiglio sulla base delle proposte della Commissione. Gli Stati Membri devono indicare, nei propri programmi nazionali di riforma e nei successivi rapporti annuali sullo stato di attuazione, le iniziative assunte in risposta alle linee guida integrate, alle raccomandazioni e ai "punti di attenzione". La Commissione deve rafforzare la collaborazione con gli Stati Membri per sviluppare ulteriormente la metodologia di monitoraggio e di valutazione delle riforme. In terzo luogo, poiché il nuovo ciclo sarà imperniato sull'attuazione, vengono riconfermate le quattro aree prioritarie individuate dal Consiglio di primavera del 2006 quali pietra angolare della strategia di Lisbona rinnovata: investire nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione; eliminare le costrizioni per le PMI; incrementare la popolazione attiva mediante politiche del lavoro; garantire l'approvvigionamento

sicuro e sostenibile di energia. Vengono, anche, approvati i dieci obiettivi proposti dalla Commissione quale base del nuovo "Programma Comunitario di Lisbona".

Si riconosce, inoltre, il ruolo del livello locale e regionale nel creare crescita e occupazione e si sottolineano i progressi compiuti nell'orientamento dei fondi di coesione verso i programmi nazionali di riforma e gli obiettivi della Strategia di Lisbona.

In questo quadro ampio, occorre, da un lato, perseguire il miglioramento del coordinamento a livello nazionale tra i responsabili per la Strategia di Lisbona e quelli per le politiche di coesione, dall'altro integrare le conoscenze e competenze di livello nazionale con le conoscenze locali necessarie per declinare la strategia complessiva sulla base delle specifiche potenzialità e opportunità delle diverse Regioni.

Il Consiglio europeo, inoltre, ribadisce che occorre proseguire gli sforzi per completare e rafforzare il mercato interno, in quanto motore essenziale per aumentare il tenore di vita dei cittadini europei e la competitività dell'Europa .

Per migliorarne ulteriormente il funzionamento e consentire così alle imprese, specie le PMI, e ai consumatori di sfruttarne appieno il potenziale è necessario, tra le altre cose, assicurare un recepimento e un'attuazione completi, coerenti e tempestivi della direttiva sui servizi, che costituisce un passo importante verso la creazione di un vero mercato unico dei servizi.

Ciò, anche in linea con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese e sui cittadini. Un migliore monitoraggio tra i diversi tavoli, nazionali e comunitari, è l'obiettivo da raggiungere in questo settore, dopo che il Consiglio europeo di primavera del marzo 2007 ha approvato l'obiettivo di ridurre del 25 per cento gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione comunitaria e nazionale di trasposizione, da realizzarsi entro il 2012.

Assumono, quindi, sempre maggiore rilievo il raccordo e l'integrazione tra la Strategia di Lisbona e le altre politiche europee (cfr. cap. 4).

Il Consiglio, inoltre, ribadisce i fattori fondamentali per la crescita futura: investire nella conoscenza e nell'innovazione, operando per il pieno sviluppo del potenziale d'innovazione e di creatività dei cittadini europei; diventare un'economia moderna e competitiva, rimuoven-

do le barriere alla libera circolazione delle conoscenze e creando quindi una "quinta libertà" dopo quelle storiche; liberare il potenziale delle imprese, in particolare le PMI, compiendo ulteriori sforzi per migliorarne la competitività; investire nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro, rafforzando l'elemento "istruzione" del triangolo della conoscenza "ricerca - innovazione - istruzione"(cfr. cap.4.4). Il Consiglio europeo sottolinea, infine, "la necessità, dopo il 2010, di un continuo impegno a livello dell'UE a favore delle riforme strutturali, dello sviluppo sostenibile e della coesione sociale al fine di consolidare i progressi conseguiti nell'ambito della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione. Il Consiglio europeo invita pertanto la Commissione, il Consiglio e i coordinatori nazionali per la strategia di Lisbona ad avviare la riflessione sul futuro della strategia di Lisbona per il dopo 2010." In conclusione, per sostenere una crescita economica equilibrata e un incremento duraturo del tasso di occupazione, sono necessarie politiche economiche "sane" nonché riforme strutturali sui mercati dei prodotti, del lavoro, dei capitali, dei servizi e - non ultima - dei saperi e della conoscenza, il cui potenziamento e l'intrinseca capacità d'innovazione rappresentano, tuttora, il nucleo fondante della Strategia di Lisbona. Per questo motivo, i programmi nazionali e regionali della politica di coesione del periodo 2007-2013 devono essere sempre più mirati agli investimenti in questi settori, conferendo maggiore concretezza agli obiettivi fissati nella Strategia. Ed è quanto "Raccomanda" lo stesso Consiglio europeo un mese dopo (14 maggio 2008) a Bruxelles, lì dove si evidenzia la necessità di assicurare la stabilità economica e la sostenibilità finanziaria come base per l'incremento dell'occupazione e una più efficiente ripartizione delle risorse, che devono essere orientate verso una crescita sostenibile e una occupazione di qualità. "Fatti salvi gli orientamenti in materia di stabilità e sostenibilità economica, gli Stati membri devono riorientare la composizione della spesa pubblica a beneficio delle voci che favoriscano l'attuazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona"¹⁷³. In questa prospettiva occorre predisporre idonei dispositivi di valutazione per misurare la correlazione tra la spesa pubblica e il conseguimento degli obiettivi strategici, la cui coerenza con il "modello sociale europeo" deve esse-

¹⁷³ Raccomandazione del Consiglio del 14 maggio 2008, Relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (2008-2010) (2008/390/CE), in GUCE, 27 maggio 2008, L 137, pp. 13 ss.

re assicurata mediante l'elaborazione di adeguati pacchetti di riforma. Motivo per cui, anche in questa occasione il Consiglio dell'Unione europea sente il bisogno di rimarcare il ruolo "strategico" svolto dalla "conoscenza": "una forza propulsiva d'importanza cruciale per la crescita nel lungo periodo, che si acquisisce tramite investimenti nella R&S, nell'innovazione, nell'istruzione, nelle competenze e nella formazione permanente"¹⁸⁰. Nell'ottobre 2008, gli Stati Membri hanno confermato, aggiornato o elaborato nuovi PNR, che hanno presentato alla Commissione unitamente a una relazione sullo stato di attuazione. Si è così, contemporaneamente, chiuso il primo ciclo di programmazione ed avviato il secondo ciclo che, come vedremo nel capitolo 5, rifletterà in modo profondo e pervasivo le conseguenze della crisi finanziaria nel frattempo conclamatasi in tutta l'economia globale.

2.2 I processi di valutazione delle politiche

di Maria Chiara Riondino*

2.2.1 La valutazione delle riforme strutturali e le raccomandazioni del Consiglio europeo

Il processo di valutazione dei Piani Nazionali di Riforma (PNR) presentati dagli Stati Membri, già tratteggiato a grandi linee nel paragrafo 2.1.3, è un processo di sorveglianza multilaterale che si può definire circolare. Ogni anno la Commissione europea valuta il progresso raggiunto dai paesi nell'attuazione delle "linee guida integrate" (relativamente alle tre componenti: macro, micro e occupazione). In linea con l'approccio di *partnership* sancito dal rilancio della Strategia nel 2005, questa valutazione viene effettuata con la collaborazione degli Stati Membri nell'ambito del Comitato di Politica Economica (CPE) - attraverso un processo dedicato denominato *Country Review* - e del Comitato per l'Occupazione (EMCO) - attraverso la *Cambridge Review* - ciascuno per la parte di propria competenza¹⁸¹.

¹⁸⁰ Ivi, p. 17.

* Desidero ringraziare Lorenzo Codogno, Francesco Felici e Simone Guglielmi della Direzione Analisi e Programmazione Economico-Finanziaria del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per loro preziose osservazioni ed indicazioni sul lavoro del LIME.

¹⁸¹ Il Comitato di Politica Economica contribuisce alla preparazione dei lavori del Consiglio ECO-FIN in materia di coordinamento delle politiche economiche nazionali ed europee. Il Comitato, costituito da due delegati per ciascuno Stato membro, più due delegati per la Commissione e due per

L'attività nei due comitati si svolge in due momenti temporali distinti. Un primo confronto ha luogo nel mese di novembre: dopo la presentazione dei PNR ed una prima analisi degli stessi da parte della Commissione, CPE ed EMCO organizzano sessioni tematiche - separate - in cui si affronta, in maniera approfondita, un numero limitato di aree di riforma¹⁸² per valutare in maniera trasversale lo stato delle riforme nei settori analizzati. Successivamente la Commissione, sulla base dell'analisi dei PNR e delle ulteriori informazioni acquisite nel corso della sorveglianza multilaterale tematica, sviluppa un testo in cui sintetizza il giudizio sul progresso raggiunto nelle diverse aree e propone una serie di raccomandazioni¹⁸³ e "punti di attenzione"¹⁸⁴, indirizzati ai singoli paesi in maniera specifica e, collettivamente, ai paesi dell'area dell'euro. Nel mese di gennaio, questo documento viene sottoposto all'attenzione del CPE e di EMCO e si avvia un confronto negoziale in cui gli Stati Membri possono proporre emendamenti al testo (*drafting*) se ritengono che esso non rifletta in maniera corretta la situazione del paese. A seguito di questo confronto con i paesi nei due comitati, la Commissione prepara una proposta finale per l'adozione di raccomandazioni e punti di attenzione da parte del Consiglio europeo di Primavera. Il Consiglio, dopo aver acquisito anche il parere delle due formazioni consiliari ECOFIN e Occupazione e Affari Sociali, adotta il testo definitivo della valutazione che diventa così l'*input* per la predisposizione dei PNR dell'anno seguente.

la Banca Centrale Europea, si focalizza principalmente sulle riforme strutturali per il miglioramento del potenziale di crescita e dell'occupazione in linea con quanto previsto dalla Strategia di Lisbona ed in particolare dai "Grandi Orientamenti di Politica Economica". Il Comitato per l'Occupazione risponde al Consiglio Occupazione e Affari Sociali e si occupa delle politiche rientranti negli "Orientamenti per l'Occupazione". Va evidenziato che per la trattazione degli aspetti macro delle linee guida integrate viene coinvolto anche il Comitato Economico Finanziario (CEF) che, come il CPE, riporta al Consiglio ECOFIN, con una specifica competenza sugli aspetti macroeconomici.

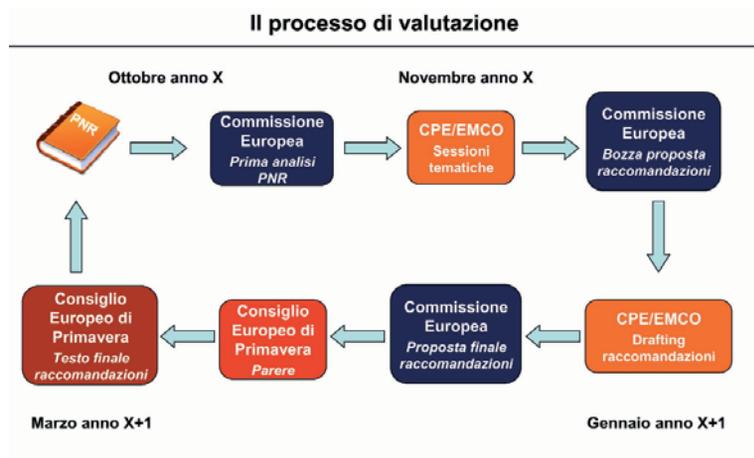
¹⁸² Dedicate ad esempio alla *flexicurity*, a liberalizzazione e concorrenza, alle politiche di sostegno all'innovazione, ecc..

¹⁸³ Le "raccomandazioni paese" (*country specific recommendations*), così come le raccomandazioni comuni ai paesi dell'area dell'euro (*euro area recommendations*), sono indicazioni per interventi di riforma urgenti che la Commissione e, in seguito, il Consiglio europeo forniscono agli Stati Membri sulla base dell'analisi della situazione economica e dell'adeguatezza delle riforme poste in essere o pianificate dal paese in esame.

¹⁸⁴ I "punti di attenzione", o *points-to-watch*, possono essere considerati raccomandazioni di importanza minore e riguardano aree che richiedono comunque un'azione di riforma, ma con un senso di minore gravità e urgenza rispetto a quelle individuate nelle raccomandazioni. A seguito della crisi, il Consiglio di primavera 2009 non ha assegnato formalmente punti di attenzione ai paesi, preferendo concentrare l'attenzione esclusivamente sulle raccomandazioni (cfr. cap. 4).

Nella figura che segue sono riportati, in maniera molto schematica¹⁸⁵, il processo di valutazione ed i diversi attori coinvolti.

Fig. 5 Il processo di valutazione



Va rilevato che all'attuale processo di valutazione non è associato alcun meccanismo sanzionatorio o incentivante. L'assegnazione ad uno Stato Membro di raccomandazioni o punti di attenzione costituisce al massimo una sorta di persuasione morale che i paesi dell'Unione esercitano collettivamente nei confronti del singolo, mettendolo in mora sulla mancata attuazione degli impegni di riforma assunti poiché, così facendo, rischia di pregiudicare il comune raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

Se a livello più squisitamente politico la sorveglianza multilaterale si risolve quasi esclusivamente in uno strumento di peer pressure, a livello tecnico si possono individuare altri potenziali benefici. Nei processi di *Country Review* e *Cambridge Review*, infatti, gli Stati Membri non si limitano esclusivamente a verificare l'adeguatezza delle risposte date dai propri pari agli impegni assunti in sede di PNR. Il confronto che viene attivato nei comitati, soprattutto nell'ambito delle sessioni tematiche, può diventare (o sta diventando negli ultimi anni) un'occasione per scambiare esperienze ed opinioni e per condividere soluzioni e *best practices*.

¹⁸⁵ In realtà il processo è meno lineare e prevede spesso giochi di sponda tra i Comitati, la Commissione e i Consigli ECOFIN e Occupazione e Affari Sociali, per cui i documenti possono essere discussi più volte fino a che non si raggiunge un accordo.

Va evidenziato che nel 2009, a causa della difficile situazione economico-finanziaria a livello globale, è stato necessario concentrare la sorveglianza tematica sulle misure di breve termine adottate dai paesi, individualmente e di concerto, per uscire dalla crisi (cfr. cap. 5).

Per quanto riguarda, invece, la fase di elaborazione ed adozione di raccomandazioni paese, i meccanismi di sorveglianza multilaterale rifletteranno il nuovo quadro di priorità e di governance che sarà stabilito nell'ambito del dibattito sul futuro della Strategia di Lisbona post-2010 (o EU 2020) (cfr. cap. 5 e Parte II).

In ogni caso, sarà di cruciale importanza affinare gli strumenti a supporto del processo di valutazione. Un elemento critico che ha caratterizzato la sorveglianza sin dall'inizio è stato infatti l'assenza di una metodologia trasparente su cui la Commissione e gli Stati Membri potessero confrontarsi. La mancata condivisione di criteri ed elaborazioni alla base dei giudizi espressi ha finito col togliere mordente al contenuto delle raccomandazioni, incoraggiando un tipo di negoziazione tra paesi e Commissione basata più su argomenti di natura politica che su elementi tecnici. Per ovviare a tale criticità, sono state messe in campo una serie di iniziative volte a migliorare la base informativa e metodologica su cui poggia il processo di valutazione. Di seguito si darà conto di una delle più rilevanti, per lo meno in termini di continuità e globalità dell'approccio, avviata nell'ambito del CPE.

2.2.2 Gli strumenti a supporto della valutazione: il *Lisbon Methodology Working Group*

Nel settembre 2006, il Comitato di Politica Economica affermò che "la principale debolezza della Strategia di Lisbona nel passato è stata l'ineadeguatezza delle riforme. Sia l'entità delle riforme strutturali che la velocità con cui sono state implementate non sono state all'altezza della sfida di Lisbona. E' dunque una chiara priorità l'individuazione di un metodo ben focalizzato per migliorare il monitoraggio delle azioni e dei risultati¹⁸⁶". Il CPE caldeggiava a questo scopo lo sviluppo di una metodologia trasparente, in cui metodi quantitativi - garanti di ogget-

¹⁸⁶ ECFIN/EPC(2006)REP/54310 final

tività e coerenza - potessero essere affiancati da metodi più qualitativi, in modo tale da evitare un approccio puramente meccanico e consentire invece l'utilizzo di criteri di "*intelligent judgement*". Per dar seguito a tali propositi, nell'ottobre 2006 il CPE istituì un gruppo di lavoro tecnico con il compito di sviluppare un *framework* metodologico per tracciare, analizzare e "modellizzare" le riforme strutturali intraprese dagli Stati Membri nell'ambito della Strategia di Lisbona: il *Lisbon Methodology Working Group* (LIME)¹⁸⁷.

Il LIME, lavorando in stretta collaborazione con la Commissione Europea, ha portato avanti tre linee di lavoro principali, cercando di mantenere un'attenzione costante alle possibili applicazioni pratiche delle metodologie sviluppate:

- a) la rilevazione ed il monitoraggio delle riforme strutturali;
- b) la valutazione del progresso nell'attuazione delle riforme;
- c) il *modelling*, ovvero l'analisi delle implicazioni macroeconomiche delle riforme microeconomiche e strutturali.

Nella sua attività, il LIME ha beneficiato dei contributi tecnici della Banca Centrale Europea (BCE) e dell'OCSE, nonché di contributi del Comitato per l'Occupazione (EMCO) ed in particolare del suo Sottogruppo Indicatori.

A causa del differente livello di complessità degli approcci sviluppati, le tre linee di lavoro hanno ad oggi raggiunto un diverso stato di avanzamento. Si deve inoltre sottolineare che l'attività del gruppo di lavoro è in costante evoluzione, pertanto in questa sede si può unicamente fornire una panoramica non esaustiva sui principali filoni di analisi intrapresi.

2.2.2.1. Rilevazione e monitoraggio delle riforme strutturali: la tabella di *reporting*

Nell'ambito della prima linea di lavoro, il LIME ha sviluppato una tabella di *reporting* per raccogliere in un unico *database* (LISREF) informazioni

¹⁸⁷ Il gruppo di lavoro, la cui presidenza è stata affidata all'Italia nella persona del dott. Lorenzo Codogno, Capo della Direzione "Analisi e programmazione economico-finanziaria" del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha iniziato i lavori nel febbraio 2007. Per una descrizione delle attività del LIME si veda anche: L. Codogno e M.C. Riondino, *Tracking, analysing and modelling structural reforms - Work underway in the Lisbon Methodology Working Group*, disponibile sul sito del Dipartimento del Tesoro: <http://www.dt.tesoro.it/>.

dettagliate e standardizzate sulle riforme strutturali intraprese a livello nazionale nell'ambito della Strategia di Lisbona. La tabella di *reporting* viene compilata dagli Stati Membri annualmente, in concomitanza con la predisposizione dei Piani Nazionali di Riforma, e fornisce una visione sinottica delle nuove misure adottate dai paesi nell'anno di riferimento, in aggiunta a informazioni aggiornate sullo stato di attuazione di quelle riportate nei PNR precedenti.

La tabella è costituita da tre moduli:

- Un modulo descrittivo: che illustra contenuti, obiettivi e tempistica delle riforme riportate.
- Un modulo di classificazione: in cui le riforme sono catalogate in base a linee guida integrate e priorità nazionali, oltre che a raccomandazioni specifiche per il paese, raccomandazioni per l'area dell'euro e "punti di attenzione" formulati dal Consiglio europeo.
- Un modulo di impatto e *follow up*: in cui vengono riportate informazioni sull'impatto di bilancio delle riforme, l'eventuale esistenza di procedure di monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle misure poste in essere ed i collegamenti con gli indicatori strutturali e le aree di politica economica pertinenti.

Il lavoro su questa parte della metodologia può considerarsi completato. Struttura e contenuti della tabella di *reporting* sono stati approvati dal Comitato di Politica Economica e fin dal 2007 la nuova griglia è stata utilizzata dagli Stati Membri per fornire informazioni standardizzate e comparabili.

Da un'analisi generale delle misure di riforma riportate nelle tabelle di reporting, risulta una prevalenza diffusa di misure di tipo microeconomico, mentre il numero delle riforme riportate varia significativamente da paese a paese¹⁸⁸. Nel 2008 il Lime ha lavorato ad una ulteriore omogeneizzazione dei contenuti delle tabelle affinando le linee guida per la compilazione e promuovendo lo sviluppo di un'applicazione *web* che consente di compilare la tabella direttamente *on line*. Ciò ha semplificato notevolmente la registrazione e l'utilizzo dei dati da parte della Commissione Europea, sia in termini di utilizzo immediato delle informazioni nel contesto della valutazione annuale in ambito di *Country Review* e *Cambridge Review*, sia per alimentare ed aggiornare le banche

¹⁸⁸ Il numero delle misure riportate nel 2007 variava da 20 a 180.

dati della Commissione sulle riforme strutturali¹⁸⁹.

Le informazioni contenute nelle tabelle di *reporting* saranno rese pubbliche attraverso il sito della Commissione Europea per la quasi totalità degli Stati Membri.¹⁹⁰

2.2.2.2 Valutazione del progresso nell'attuazione delle riforme e il *Lisbon Assessment Framework (LAF)*

Se la tabella di *reporting* ha consentito di rispondere in maniera semplice ed efficace alle esigenze informative che costituiscono un *input* indispensabile al processo di valutazione, altri strumenti più complessi sono necessari per supportare le diverse fasi della valutazione vera e propria. L'impegno principale del LIME in tale ambito è stato il tentativo di sviluppare un approccio trasparente per valutare il progresso effettuato dagli Stati Membri su base annua nell'implementare le riforme strutturali nell'ambito della Strategia di Lisbona.

La valutazione delle riforme contenute nei PNR da parte della Commissione si articola su tre elementi:

- I. la *performance* di uno Stato Membro nelle diverse aree di *policy* in relazione agli altri paesi europei e a *target* predefiniti;
- II. la priorità relativa di una data area di *policy*, in termini di impatto potenziale sulla crescita e l'occupazione nel paese considerato;
- III. l'adeguatezza delle misure adottate dai paesi relativamente agli obiettivi dichiarati (ad esempio in risposta alle raccomandazioni del Consiglio europeo).

Il LIME ha contribuito, da un lato, a promuovere una maggiore comprensione dei meccanismi sottostanti a tale valutazione e, dall'altro, a costruire degli strumenti analitici a supporto della valutazione stessa.

Uno dei risultati più significativi raggiunti dal LIME è stato lo sviluppo di un *framework* metodologico finalizzato ad individuare le aree di politica economica, rilevanti per la crescita e l'occupazione, in cui gli Stati Membri presentano livelli di risultato inferiori (o superiori) alla media europea¹⁹¹, allo scopo di determinare le aree in cui un'azione di

¹⁸⁹ In particolare i database LABREF, sulle riforme nel mercato del lavoro, e MICREF, sulle riforme microeconomiche.

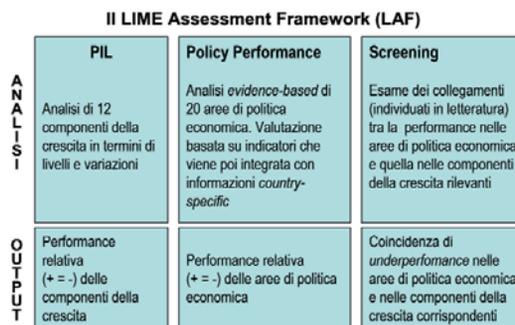
¹⁹⁰ Le eccezioni sono rappresentate da Francia, Irlanda, Paesi Bassi che non hanno aderito all'iniziativa.

¹⁹¹ La media di riferimento è quella dei paesi EU-15, cioè dei 15 paesi facenti parte dell'Unione

riforma potrebbe portare i maggiori benefici. Questo metodo è stato denominato *Lisbon Assessment Framework* (LAF)¹⁹².

Il LAF confronta sistematicamente la *performance* degli Stati Membri in termini di PIL pro-capite (espresso in parità di poteri di acquisto) in venti aree di politica economica che hanno un impatto sulla crescita, misurandone sia il livello (*level*) che la variazione (*change*) rispetto alla media UE.¹⁹³ Il LAF è fortemente radicato in una estesa analisi della letteratura economica e prevede un'analisi statistica approfondita e coerente di tutti gli indicatori-chiave utilizzati (principalmente indicatori strutturali approvati dall'Eurostat e indicatori EMCO). Costituiscono parte integrante della metodologia considerazioni di tipo qualitativo ed elementi aggiuntivi a supporto della valutazione legati allo specifico contesto economico-istituzionale dei singoli paesi.

Fig. 6



Europea prima del penultimo allargamento avvenuto nel 2004.

¹⁹² Il LAF è stato presentato nel settembre 2008 in occasione di una conferenza su "*Strengthening delivery of Lisbon Reforms*", organizzata congiuntamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dalla Commissione Europea e dal Comitato di Politica Economica. Il materiale di lavoro è reperibile su http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Analisi-Pr/Seminari-e/Atti/Strengthening_cvt.htm, incluso l'*occasional paper* della Commissione Europea e del Comitato di Politica Economica, *The Lisbon Assessment Framework (LAF): A methodological tool to compare, in the context of the Lisbon Strategy, the performance of EU Member States in terms of GDP and in terms of twenty policy areas affecting growth*, cui si rimanda per tutti gli approfondimenti sulla metodologia.

¹⁹³ La media EU15 è stata adottata dal LIME come ipotesi di lavoro per lo sviluppo della metodologia, ma il LAF consente di adottare il/i *benchmark* in maniera flessibile. La scelta del *benchmark* è un elemento fondamentale della valutazione e per questo si è ritenuto di non doverla prendere in un gruppo di lavoro di natura tecnica. In base al termine di riferimento che viene adottato, si stabilisce infatti il livello di ambizione dello sforzo di riforma. Nel dibattito scaturito in seno al LIME è stata anche sollevata la proposta di scegliere *benchmark* differenziati per paesi con diversi gradi di sviluppo economico. Infatti, mettendo l'asticella alla stessa altezza per tutti, si rischia di non fornire un sufficiente stimolo alla riforma per i paesi più avanzati nel caso in cui l'asticella sia troppo bassa o, al contrario, di scoraggiare i paesi che si trovano più indietro se l'asticella è troppo alta.

Il LAF è strutturato su tre blocchi principali.

- Primo, vengono esaminate le principali componenti della crescita e le fonti delle differenze nel PIL pro-capite tra gli Stati Membri. L'analisi statistica viene effettuata su 12 componenti del PIL (3 di carattere demografico, 6 sull'utilizzazione del lavoro, 3 sulla produttività), misurando sia il livello che la variazione (nell'arco di un quinquennio) rispetto al *benchmark* di riferimento.¹⁹⁴
- Secondo, si esegue un'analisi *evidence-based* su 20 aree di politica economica che, secondo la letteratura economica, hanno un impatto sulla crescita e l'occupazione. Tale analisi si basa sull'esame di indicatori selezionati e sulla successiva valutazione di informazioni aggiuntive anche di tipo qualitativo (rispondenti a criteri predeterminati), specifiche per i singoli paesi¹⁹⁵. Il risultato finale di questa fase è un giudizio sulla *performance* relativa del paese (espresso sinteticamente come "+", "=", o "-") in tutte le aree di politica economica.
- Infine, per tutte le aree di politica economica in cui si è registrato un giudizio negativo ("-"), viene effettuato un esercizio di *screening* per verificare l'eventuale esistenza di un corrispondente risultato negativo nelle componenti di PIL che, secondo la letteratura economica, presentano dei legami con le aree considerate.

Il risultato finale del LAF è una lista di aree critiche per ciascuno Stato Membro, in cui si sono riscontrati risultati negativi sia in termini di politiche economiche che di componenti del PIL. Queste aree costituiscono dei possibili elementi di freno alla crescita e dunque andrebbero considerate attentamente come aree prioritarie per le azioni di riforma.

¹⁹⁴ L'analisi riguarda 12 componenti del PIL: tre di carattere demografico: popolazione, flussi migratori, quota di lavoratori in età lavorativa sulla popolazione; sei sull'utilizzazione del lavoro: tasso di partecipazione giovanile, tasso di partecipazione 25-54 maschile, tasso di partecipazione 25-54 femminile, tasso di partecipazione 55-64, tasso di disoccupazione, ore medie lavorate; tre sulla produttività: intensità del capitale, produttività totale dei fattori, qualità del lavoro.

¹⁹⁵ Il LIME ha discusso a lungo l'esigenza di bilanciare la necessità mantenere sufficiente oggettività, trasparenza e coerenza con l'esigenza di tenere conto di importanti informazioni di tipo qualitativo, fondamentali per una corretta interpretazione della situazione del singolo paese. Per mantenere la credibilità della metodologia, si è deciso di limitare l'utilizzo di informazioni qualitative a casistiche ben definite e predeterminate, evidenziando sempre nell'analisi, in maniera chiara, quali risultati sono da imputare agli indicatori e quali scaturiscono da considerazioni qualitative.

In prima applicazione, la metodologia LAF è stata utilizzata e presentata nella forma di singoli "studi-paese", sviluppati dalla Commissione Europea con il contributo dei delegati LIME per ciascuno dei 27 Stati Membri. A regime, la realizzazione di studi completi su tutti i paesi è prevista solo in occasioni limitate (ad esempio all'inizio di un nuovo ciclo triennale di programmazione). Il *database* (denominato *maquette*) alla base della metodologia sarà invece aggiornato periodicamente, in modo tale da poter essere utilizzato a fini analitici sia nell'ambito degli esercizi annuali di sorveglianza multilaterale sia, in qualunque altro momento, per studi comparativi o monografici. Sempre a scopo analitico, sono allo studio possibili estensioni della *maquette* per aumentare la copertura delle aree trattate e per includere nel *database* anche paesi non-UE (in particolare paesi candidati all'accesso).

Il LAF presenta importanti limitazioni che non vanno sottovalutate. Solo per citarne alcune¹⁹⁶: per prima cosa, il LAF risente di tutte le problematiche normalmente connesse con l'analisi della contabilità della crescita (es. può essere influenzato dal ciclo economico, gli aspetti relativi all'utilizzazione del lavoro sono più sviluppati di quelli sulla produttività, è *backward looking* per definizione); inoltre, a causa dell'inevitabile intervallo temporale tra l'attuazione delle riforme ed i loro effetti statistici rilevati, molti indicatori potrebbero non riflettere correttamente l'impatto delle riforme più recenti; infine, la disponibilità ed attendibilità degli indicatori utilizzati non è omogenea tra le diverse aree analizzate. Si deve anche evidenziare che l'esercizio di *screening* finale non fornisce indicazioni di causalità, che consentano di affermare con assoluta certezza che i risultati negativi in termini di politica economica in una data area abbiano determinato a loro volta risultati negativi nella corrispondente componente del PIL. Lo *screening* fornisce semplicemente informazioni sulla coincidenza di risultati insoddisfacenti riscontrati nelle prime due fasi dell'analisi, da prendere opportunamente in considerazione nella valutazione ed individuazione delle priorità di riforma.

Per quanto riguarda il campo di applicazione, il LAF copre una parte consistente delle tematiche che rientrano sotto l'ombrello della Strategia di Lisbona, cogliendo gli elementi chiave della crescita sia in

¹⁹⁶ Per un'accurata trattazione dei caveat e delle limitazioni associati al LAF, si rimanda all'*occasional paper* citato.

ambito macro e micro-economico che sul fronte occupazione. Tuttavia, non tutte le aree e dimensioni di Lisbona possono essere catturate nell'approccio descritto. Rimangono fuori, ad esempio, le infrastrutture materiali e gli aspetti più qualitativi dell'attività lavorativa. Si sta già lavorando, invece, per estendere il *framework* alle problematiche ambientali (si veda più avanti).

Nonostante le limitazioni citate, il LAF racchiude in sé molte potenzialità e potrà fortemente contribuire al più ampio impegno - portato avanti nel LIME ma anche in altre sedi europee - di sviluppare metodologie robuste e trasparenti per misurare i progressi fatti nel perseguimento degli obiettivi di Lisbona. La caratteristica più importante del LAF, quella che lo distingue da altri approcci esistenti, è che esso scaturisce da uno sforzo congiunto della Commissione Europea e degli Stati Membri che hanno lavorato gomito a gomito - e non senza dover superare momenti di tensione e di contrapposizione - incarnando pienamente quello spirito di *partnership* che è uno dei principi cardine del rilancio della Strategia.

Concretamente, il LAF offre alla Commissione ed agli Stati Membri uno schema analitico coerente e trasparente - da affiancare ad altri strumenti - a supporto della definizione di due dei tre elementi per la valutazione annuale dei PNR: performance e priorità. Inoltre, il LAF può rappresentare un'utile base informativa per le autorità nazionali nel momento in cui si definiscono le sfide-chiave (*key challenges*), all'inizio cioè del ciclo triennale di programmazione ma anche annualmente - come strumento di verifica - in sede di predisposizione del rapporto di implementazione. In aggiunta, individuando le aree di forza dei paesi, e non solo quelle di debolezza, il LAF può contribuire ad individuare esempi di *best practices* da portare all'attenzione generale nel corso del processo di sorveglianza multilaterale.¹⁹⁷

Se il LAF può contribuire alla definizione delle *performance* e delle priorità di riforma, la valutazione dell'adeguatezza della risposta di *policy* adottata da uno Stato Membro a fronte di un dato obiettivo (es. risposta ad una raccomandazione, impegno dichiarato nel raggiungere un *target* prestabilito, ecc.), presenta difficoltà maggiori dal punto di vista metodologico. In linea teorica, infatti, l'adeguatezza di una riforma può

¹⁹⁷ Un esempio di LAF è riportato nel Rapporto sullo Stato di attuazione del PNR 2008-2010 dell'Italia per l'anno 2009.

essere pienamente valutata solo a posteriori e di norma dopo diversi anni. In pratica, la Commissione è chiamata a valutare annualmente le misure adottate dagli Stati Membri e dunque è necessario dotarsi anche in questo caso di strumenti condivisi.

Quale punto di partenza, il LIME ha effettuato un'analisi della letteratura economica, cercando di individuare i "criteri di successo" delle riforme in cinque aree di intervento¹⁹⁸. Questi criteri possono essere utilizzati come una sorta di *checklist* da spuntare quando si valuta il modo in cui una data riforma viene disegnata e presentata nell'ambito del PNR.

Le principali dimensioni considerate nella valutazione dell'adeguatezza della risposta di *policy* sono la rilevanza (se c'è cioè un collegamento chiaro tra la misura adottata e la performance nell'area di *policy* considerata), l'ambizione (se l'effetto atteso è sufficiente a raggiungere l'obiettivo prefissato o se ci si attende piuttosto un effetto marginale) e la credibilità (se è ragionevole ritenere che la misura sarà applicata nel modo annunciato e potrà quindi avere l'effetto desiderato). La *checklist* può essere uno strumento di ausilio nel valutare le singole riforme rispetto a queste tre dimensioni, ma naturalmente è necessario prendere in considerazione ulteriori informazioni che tengano conto di volta in volta della specificità del paese, della tempistica dell'attuazione della riforma, delle possibili interazioni con altre riforme, ecc.

2.2.2.3 Il *modelling*: l'analisi delle implicazioni macroeconomiche delle riforme microeconomiche e strutturali

Nell'ambito del terzo approccio sviluppato, il LIME ha istituito un forum sul *modelling*, in cui esperti nazionali e della Commissione europea hanno avuto la possibilità di effettuare e confrontare simulazioni implementate su diversi tipi di modelli. L'obiettivo principale del forum, infatti, è stato sinora quello di stimolare lo scambio di esperienze e competenze (*mutual learning*) tra i partecipanti e favorire una maggiore trasparenza sulle caratteristiche dei modelli della Commissione¹⁹⁹

¹⁹⁸ Politiche per la redditività del lavoro, Politiche per i lavoratori anziani, Intensità di R&S, Ambiente imprenditoriale e condizioni di entrata/uscita dal mercato, Concorrenza nei servizi relativi al mercato.

¹⁹⁹ In particolare, sono stati esaminati i modelli QUEST III, che è stato ora reso disponibile alle autorità nazionali interessate, e WORLDSCAN.

e sulle modalità con cui essi sono utilizzati per valutare l'impatto delle riforme strutturali.

Nel corso dei vari *workshop*²⁰⁰ organizzati, sono state effettuate analisi comparative di *shock standard* e di *shock* su aree di riforma specifiche, quali R&S, oneri amministrativi, flussi migratori e *venture capital*. Si è cercato di affrontare anche le problematiche connesse a *spillovers* e complementarità, sia tra aree di riforma che tra paesi (ed in tale contesto anche considerando l'interazione tra il livello comunitario e quello nazionale), ma permangono numerose incertezze sulle modalità di analisi di questi fenomeni e sulla effettiva possibilità di quantificarne gli effetti²⁰¹. D'altra parte, poiché l'idea di un approccio integrato e di una ricerca di sinergie tra l'azione dei singoli governi e l'azione europea risiede al cuore del rilancio della Strategia di Lisbona, ora EU 2020, sarebbe importante continuare ad investire nell'analisi di questi aspetti anche per meglio contestualizzare la crescente richiesta per un maggiore coordinamento delle iniziative di riforma.

Il forum si è dimostrato un'esperienza molto utile e produttiva che ha incontrato il favore dei partecipanti, fornendo anche un utile canale alla Commissione per la diffusione di informazioni e formazione sull'utilizzo dei propri modelli. Inoltre, nel luglio 2009 la Commissione ha calibrato il modello Quest per ciascun paese membro e lo ha distribuito agli stessi creando un nuovo spazio di analisi modellistica e di comunicazione condivisa. Ogni paese dispone ora di un medesimo modello di tipo DSGE (*Dynamic Stochastic General Equilibrium*) calibrato ad hoc per simulare le proprie riforme.

I risultati del lavoro sul *modelling* svolto dal LIME hanno infine contribuito a popolare un *database* sviluppato dalla Commissione (denominato MACMIC) per la quantificazione degli effetti delle riforme microeconomiche e strutturali sulle variabili macroeconomiche.

Questo *database* mira a raccogliere, in maniera coerente e comparabile, le risultanze delle analisi sugli effetti delle riforme effettuate dai vari dipartimenti della Commissione europea, da istituzioni internazionali

²⁰⁰ Ai *workshop* hanno partecipato esperti provenienti dai vari paesi europei, oltre che dalla Commissione, della BCE, dell'OCSE, del *Joint Research Centre*, del *Central Planning Bureau* (CPB) olandese e del Comitato Occupazione.

²⁰¹ Gli *spillovers* in ambito R&S sembrano quelli maggiormente significativi. Si veda in proposito: R. Barrell, S. Kirby, A. Lejour and H. Rojas-Romagosa, *International Spillovers of Domestic Reforms - Background Study for the 2007 European Competitiveness Report*, May 2007.

quali OCSE e IMF e in ambito accademico.

2.2.2.4 Lavori in corso...

Tra le principali attività in via di sviluppo, degna di nota è l'intenzione di sviluppare un *framework* di valutazione *indicator-based* per individuare le principali sfide che gli Stati Membri dovranno affrontare per la transizione verso un'economia "verde". Come si è visto, infatti, uno degli obiettivi dell'Europa è infatti quello di crescere e prosperare in maniera rapida e sostenibile anche dal punto di vista ambientale. Sinora, gli strumenti per il monitoraggio delle politiche ambientali si sono incentrati sul progresso verso il raggiungimento di *target* prefissati nel settore energetico e in materia di cambiamento climatico. Il LIME intende invece affrontare la problematica dal punto di vista economico, esplorando i collegamenti tra riforme strutturali e crescita ecologicamente sostenibile. Replicando l'impostazione del LAF, il *framework* si basa su alcuni set di indicatori che secondo la letteratura economica possono evidenziare aree di forza e debolezza delle politiche economiche dei paesi nel perseguire obiettivi ambientali. Le aree di *policy* analizzate sono: i) l'utilizzo di strumenti di *policy* ambientale *cost-efficient*; ii) l'impiego efficace delle finanze pubbliche a scopi ambientali; iii) il rafforzamento dei mercati che forniscono beni o servizi "verdi"; iv) l'incremento della produttività totale dei fattori (TFP) risultante da misure che mirano a miglioramenti ambientali.

Un'altra area di analisi che il LIME sta portando avanti è il monitoraggio del funzionamento del mercato (*market monitoring*), attraverso un'analisi settoriale che possa evidenziare inefficienze e criticità. L'analisi parte da una fase di *screening* a livello europeo che mira ad identificare un certo numero di settori che presentino segni di malfunzionamento e che offrano il più ampio potenziale di crescita. Tale valutazione si fonda su due dimensioni: la rilevanza economica del settore considerato e la relativa *performance*. Quest'ultima è a sua volta misurata sulla base di indicatori selezionati nell'ambito di tre specifiche aree: integrazione, concorrenza, innovazione. La fase di *screening* viene poi integrata da considerazioni di tipo qualitativo che aiutano a meglio contestualizzarne i risultati e ad

individuare settori che meritino studi più approfonditi (*deep-dive studies*), con l'obiettivo di trarre indicazioni in merito alla priorità dei malfunzionamenti su cui intervenire. Il primo settore oggetto di analisi di dettaglio è stato quello della distribuzione alimentare.

Infine, il LIME sta valutando alcuni contributi e studi provenienti da diversi fora nazionali ed internazionali, che mirano ad individuare delle misure alternative al PIL, inclusa la produzione di nuovi indicatori statistici, per la valutazione e la comunicazione del progresso economico e sociale.²⁰²

Nei suoi quasi tre anni di attività, il LIME ha raggiunto risultati importanti nello sviluppare strumenti metodologici condivisi e trasparenti per il monitoraggio e l'analisi delle riforme adottate dai paesi nel perseguimento degli obiettivi di Lisbona. Questi strumenti sono già stati impiegati concretamente dalla Commissione e nell'ambito dei vari Comitati come elementi di supporto a fini conoscitivi e decisionali.

L'approvazione della strategia EU 2020, di cui si tratta nella Parte II, fornisce un nuovo focus e nuove priorità di analisi alle attività del gruppo di lavoro. Quel che è certo, però, è che qualsiasi strategia di crescita e di sviluppo verso il raggiungimento di obiettivi comuni, non potrà prescindere dall'esistenza di metodologie solide, trasparenti e condivise che possano incentivare e monitorare le riforme strutturali che gli Stati Membri dovranno necessariamente portare avanti.²⁰³

²⁰² Si veda, ad esempio, il Rapporto della Commissione per la Misurazione della *Performance* Economica e del Progresso Sociale, presieduta dal premio Nobel Joseph Stiglitz. Su questi aspetti, anche con riferimento all'Italia, cfr. Introduzione.

²⁰³ Per gli ulteriori aggiornamenti, cfr. il sito http://europa.eu/epc/working_groups/methodology_en.htm.

La *governance* in Italia

di Francesco Alicino e Tommaso Amico di Meane

Il nuovo contesto istituzionale

Il rilancio della Strategia di Lisbona nel 2005 si sviluppa nella dimensione destatalizzata del costituzionalismo europeo, dando vita ad un corpo con la "testa" dell'Unione che cammina sulle "gambe" degli Stati membri, sempre alla ricerca di un sostanziale equilibrio tra una prospettiva liberista e quella regolatrice.

Come si è notato nel capitolo precedente, gli elementi di novità introdotti dal rilancio 2005 possono sinteticamente ricondursi alla necessità di una maggiore semplificazione e coordinamento delle procedure di attuazione della Strategia, di cui si cerca di incrementare l'efficacia. Secondo gli indirizzi del Consiglio europeo, gli Stati membri predispongono i Piani d'azione nazionale (per i due trienni 2005-2007 e 2008-2010), indicando gli interventi su cui riferire annualmente in un apposito rapporto, e precisando gli strumenti attraverso i quali raggiungere gli obiettivi.

La scelta di "procedimentalizzare" la nuova Strategia comporta l'assegnazione di compiti più precisi ai soggetti istituzionali coinvolti, sia a livello europeo che a livello statale. Tali soggetti vengono legati da una procedura comune e da una responsabilità diretta: la Commissione, infatti, esercitando il proprio ruolo di monitoraggio basandosi su una

serie di indicatori strutturali numericamente ridotti rispetto al passato (da 117 a 24), riferisce al Consiglio sulla valutazione dei Piani e delle relazioni di attuazione degli Stati. Nel frattempo ciascuno dei Paesi membri, attraverso un proprio referente governativo (cosiddetto "Mr. o Ms. Lisbona"), è responsabile della redazione, del coordinamento e del monitoraggio del Piano nazionale.

Il nuovo sistema di *governance* europea propone un ampio coinvolgimento che comprende Parlamenti nazionali, Regioni, e forze produttive del lavoro (partenariato sociale). Le Assemblee nazionali partecipano attraverso il potere di indirizzo e controllo sull'azione del Governo rispetto agli obiettivi della Strategia di Lisbona; le Regioni con un intervento sussidiario - nell'ambito del loro territorio e rispetto alle politiche già oggetto di finanziamenti europei - nell'attuazione dei piani nazionali di riforma; infine, il partenariato sociale, attraverso un'attività consultiva nella elaborazione di dette politiche.

Attraverso il rilancio del 2005, in sostanza, si delinea una nuova proposta per il futuro della *governance* europea, capace anche di rispondere alle critiche sulla "costituzione economica" e sul persistere del *deficit* democratico in UE.

3.1. Il ruolo del Comitato Interministeriale Affari Comunitari Europei e del Dipartimento delle Politiche Comunitarie

All'interno del contesto descritto, il Parlamento italiano sviluppa una parallela riflessione che si concretizza in particolare con un'indagine conoscitiva sull'attuazione degli obiettivi delineati nella Strategia di Lisbona (dal settembre 2004 al febbraio 2006). Nel frattempo, nel maggio 2005, il Governo nomina il proprio "Mr Lisbona" nella persona del Ministro per le politiche comunitarie, Giorgio La Malfa, incaricato di rappresentare l'Italia in sede di Consiglio "Competitività", con specifica attenzione alle questioni relative al mercato interno. Solo otto Paesi in Europa riescono a presentare il Piano nazionale entro i termini stabiliti da Bruxelles, e tra questi l'Italia che, come testimoniano le parole dello stesso Ministro La Malfa, comprende subito che "*l'occasione di Lisbona non doveva trascorrere invano ma servire a far il punto sulla condizione*

economica del Paese onde mettere esattamente a fuoco gli obiettivi di politica economica e predisporre un piano di interventi che, avendo cadenza pluriennale, consentisse all'Italia di affrontare finalmente e definitivamente i problemi dello sviluppo e dell'occupazione"²⁰⁴

Parallelamente a questo processo, proprio in quei mesi viene approvata la legge approvata la legge n. 11 del 2005 "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*", incaricata di disciplinare nell'ordinamento interno i rapporti tra Italia e Unione europea, con riguardo sia alla fase ascendente (partecipazione al processo di formazione della normativa comunitaria), che alla fase discendente (recepimento della stessa).

La suddetta legge istituisce anche un organo per il coordinamento della fase ascendente, il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie ("Ministro delle politiche europee" a partire dal Governo Prodi, XV Leg.), cui si aggiunge il Ministro degli Affari Esteri e il Ministro per gli Affari Regionali (art. 2).

Tale composizione può essere integrata con la partecipazione di altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno. Alle riunioni del CIACE, quando vengono trattate questioni rilevanti per le Regioni e le province autonome, possono chiedere di partecipare il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o il Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i Presidenti delle associazioni rappresentative di tali enti.

Il CIACE è un organismo, mutuato dall'ordinamento francese, incaricato del coordinamento delle amministrazioni per l'elaborazione degli indirizzi del Governo in materia europea, i quali costituiranno la "posizione italiana" nel corso dei negoziati a Bruxelles. La legge 11 vuole in sostanza formalizzare presso la Presidenza del Consiglio un luogo istituzionale di coordinamento del "Sistema Paese", anche se, a differenza dell'omologo istituto francese, il CIACE non può inviare istruzioni vincolanti alle altre amministrazioni.

²⁰⁴ Indagine conoscitiva sull'attuazione degli obiettivi delineati dalla Strategia di Lisbona, Senato della Repubblica 14sima Commissione permanente, 10^o resoconto stenografico, seduta del 9 novembre 2005, Audizione del Ministro per le politiche comunitarie La Malfa accompagnato dal Prof. Savona, resoconto stenografico, p. 6.

Si tratta di una differenza di non poco conto, e se proseguiamo in termini comparativi non si può fare a meno di notare come anche la stessa struttura organizzativa del CIACE (e del Dipartimento per le politiche europee), sia ancora oggi ampiamente sottodimensionata: 1 a 20 è il rapporto quantitativo, infatti, tra personale italiano e francese impegnato nel coordinamento della fase ascendente²⁰⁴.

Il peso della "voce" dell'Italia in Unione europea passa, anzitutto, da un maggiore investimento quantitativo e culturale nelle nostre risorse umane. In tale direzione si evidenzia come, all'indomani della firma del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (cd. Trattato costituzionale), la legge n. 11/2005 abbia rafforzato il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e in particolare del Dipartimento per le politiche comunitarie, potenziandone quantomeno la funzione di coordinamento e di elaborazione delle politiche italiane rispetto agli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona. In tale contesto, come già ricordato, l'allora Ministro per le politiche comunitarie, Giorgio La Malfa, assume la responsabilità del coordinamento della Strategia, mentre nell'ambito del Comitato Interministeriale viene contestualmente preparato (luglio 2005), sotto la guida del Capo del Dipartimento delle politiche comunitarie, Prof. Paolo Savona, il Piano italiano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione (PICO).

Il documento viene elaborato durante la stessa estate del 2005 e, dopo l'approvazione nel Consiglio dei Ministri del 7 ottobre, il Governo italiano lo trasmette puntualmente alla Commissione europea. Sulla base delle linee guida integrate dei Grandi Orientamenti di Politica Economica (GOPE) del Consiglio, il Piano definisce, dunque, le priorità d'azione del Governo.

L'approvazione della legge n. 11/2005 coincide con la fase di progressiva attuazione della rinnovata Strategia di Lisbona. La Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento Politiche Comunitarie) gestisce la fase di transizione dal precedente modello a quello "rinnovato", contando sulla concreta collaborazione delle altre amministrazioni, e sul coinvolgimento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. A partire dalla XV Legislatura (17 maggio 2006-28 aprile

²⁰⁵ Cfr. Audizione Roberto Adam (Capo dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie) nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria, Seduta n. 136, 12 gennaio 2011.

2008), l'istituzione del CIACE inaugura ufficialmente il nuovo modello di indirizzo e coordinamento.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 2006 introduce le disposizioni riguardanti i compiti e il funzionamento del CIACE. Quest'ultimo assume la responsabilità del coordinamento delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, ma anche delle Regioni e Province autonome, degli operatori privati e delle parti sociali interessate. Nello svolgimento delle sue competenze, il CIACE è affiancato da un Comitato tecnico permanente (Ctp), istituito presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, coordinato e presieduto dal Ministro per le politiche europee (o da un suo delegato).

Il Ctp organizza e coordina le attività preparatorie del CIACE, che a sua volta ne definisce le linee generali, ed opera in stretto raccordo con gli uffici del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, con il Ministero degli affari esteri - che si avvale della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea - nonché di concerto con le Regioni e le Province autonome (per le questioni di loro competenza). Al Comitato tecnico permanente partecipano i direttori generali o gli alti funzionari con qualificata specializzazione in materia, su designazione di ognuna delle amministrazioni del Governo. Quando si affrontano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome, il Ctp viene integrato dagli assessori regionali competenti per le specifiche materie ed è convocato e presieduto dal Ministro per le politiche europee (in accordo con il Ministro per gli affari regionali) presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

L'ufficio di Segreteria del Comitato tecnico permanente esplica una serie di importanti funzioni complementari: il monitoraggio dei processi decisionali dell'UE che dovrebbe consentire l'aggiornamento delle posizioni italiane sui principali dossier europei; la preparazione, insieme al Dipartimento delle politiche regionali, delle attività relative allo svolgimento della sessione comunitaria, della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali; il monitoraggio degli interventi necessari per l'attuazione del Piano Nazionale di Riforma (PNR) e delle misure di attuazione che l'Italia è chiamata ad adottare in attuazione della Strategia di Lisbona; l'organizzazione delle

procedure necessarie per la trasmissione degli atti comunitari dell'UE, che prevede di informare il Parlamento, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e il CNEL.

Quelle elencate sono mansioni chiave per un credibile posizionamento in UE del "Sistema Paese" Italia, la cui possibilità di influenza all'interno dei processi decisionali (attività di *lobbying*) è quanto più efficace tanto più riuscirà ad essere tempestiva. Il "*timing*" dell'intervento nella fase ascendente è un elemento decisivo anche nell'attuazione della Strategia di Lisbona: in tale cornice, infatti, le istituzioni italiane devono essere tenute aggiornate puntualmente sulle fasi preparatorie delle proposte che vengono discusse (anche informalmente) in sede di Commissione.

In questa prospettiva, si segnala l'Accordo Interistituzionale firmato il 28 gennaio 2008 dal Presidente del Senato, dal Presidente della Camera e dal Presidente del Consiglio dei ministri, per garantire la partecipazione del Parlamento al processo di formazione delle decisioni comunitarie e dell'Unione europea (art. 3 della legge n. 11 del 2005). Secondo tale Accordo, il Ministro per le politiche europee procede alla sistematica e tempestiva trasmissione alle Camere dei progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, nonché di tutti quegli atti preordinati alla loro formulazione. A tal fine è stata costituita una banca dati dedicata presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie (denominata "e-urop@"), e sono stati concordati criteri di selezione dei documenti della Commissione e del Consiglio.

RIQUADRO 7

ATTIVITÀ DEL COMITATO TECNICO PERMANENTE NEL 2006 (ESTRATTO DA RELAZIONE SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'EUROPA, 2006, pp. 77- 80)

Il Comitato Interministeriale si è avvalso della struttura tecnica di supporto prevista dalla stessa legge n. 11 del 2005. Si tratta del Comitato Tecnico

permanente, composto dai rappresentanti di tutte le amministrazioni centrali, con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni. Questo si è riunito tredici volte nel corso dell'anno (2006 n.d.r.) con un calendario articolato e volto a dare vita a tutti i passaggi amministrativi per conferire efficacia alle decisioni prese o da prendere in sede di Comitato Interministeriale. L'azione di coordinamento cui è chiamato il Comitato Tecnico risponde anzitutto alle seguenti principali finalità:

- acquisizione in maniera sistematica delle valutazioni delle amministrazioni coinvolte sui temi in discussione: la natura sempre più intersettoriale delle tematiche e il numero di attori istituzionali nazionali ed europei che sono chiamati e interessati al processo decisionale richiede infatti il sistematico coinvolgimento delle diverse amministrazioni; o costruzione della posizione per arrivare al più generale consenso sulla posizione nazionale da tenere: basti pensare solo al nuovo assetto costituzionale e alle prerogative riconosciute a livello europeo, in diversi settori, alle autonomie locali per comprendere come la condivisione di una posizione sia divenuta una necessità;
- messa a punto di una strategia negoziale complessiva che tenga conto di quanto avviene nei diversi ambiti settoriali.

Ulteriore e più strategico obiettivo dell'azione di coordinamento svolta dal Comitato tecnico permanente è quello di consentire la riduzione dell'attuale discrasia tra fase ascendente e la fase discendente: è infatti a tale distanza operativa che vanno attribuite le difficoltà che emergono in sede di recepimento della normativa comunitaria. Il Comitato Tecnico quindi, così come il Comitato Interministeriale, ha una composizione variabile: se giuridicamente ne fanno parte tutte le Amministrazioni centrali, la propria composizione de facto vede la partecipazione di quelle di volta in volta coinvolte e interessate agli ordini del giorno. In ottemperanza al principio della collegialità che anima i propri lavori, il funzionamento del Comitato tecnico comporta, inoltre, il coinvolgimento delle Amministrazioni interessate nella individuazione dei temi da affrontare, nell'approfondimento della fase istruttoria per la formulazione, su base consensuale, delle proposte da sottoporre al Comitato interministeriale. Alla stessa logica collegiale si ispira l'Ufficio di Segreteria nella messa a punto della documentazione da sottoporre al Comitato interministeriale. Nel rappresentare il lavoro del Comitato Tecnico permanente e dei suoi gruppi di lavoro appare rilevante

e significativo segnalare la crescente partecipazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, in attuazione della riforma costituzionale del Titolo V (Cfr. art. 117 Cost. per le competenze e per la fase ascendente). Questa partecipazione intende valorizzare energie, risorse e capacità operative dislocate sul territorio e in rapporto di prossimità con i cittadini. In questo modo, le Regioni contribuiscono alla definizione della posizione italiana nei fori europei, in armonia con il ruolo nuovo riconosciuto alle autonomie territoriali dalle recenti riforme costituzionali. Il Comitato Tecnico, nelle sue funzioni di supporto al Comitato interministeriale, ha impostato le proprie attività secondo questo metodo: far concorrere, intorno ad un tavolo comune, le amministrazioni competenti alla istruttoria del tema "interministeriale" all'ordine del giorno; in questo modo si mettono a confronto e a sistema le rispettive informazioni e attività e si costruiscono anche consapevolezza dei possibili differenti punti di vista, mediazioni per arrivare a posizioni più organiche che bilancino gli interessi in gioco. Si tratta di risolvere all'interno del tavolo italiano le differenti posizioni evitando di portare sul tavolo europeo dei negoziati, prima tecnici poi politici, posizioni contrastanti che indeboliscano la posizione del nostro Paese. È un metodo di formazione alla negoziazione fra le posizioni italiane, e poi con le sedi europee. Un'educazione permanente alla formazione delle politiche italiane che tenga conto delle priorità europee già approvate nei consigli europei dai Ministri e dal Presidente del Consiglio italiano. L'adozione del metodo consensuale come prassi operativa diventa quindi elemento caratterizzante della vita del Comitato Tecnico. Qualora dovesse verificarsi il caso in cui, nonostante ripetuti tentativi di ricerca della sintesi consensuale le posizioni siano ancora divergenti in seno ad esso, il Comitato Interministeriale avrà il compito di comporre le diversità di interessi e di valutazioni, convergendo sulle decisioni politiche. Per il proprio funzionamento e di quello dei propri organi di supporto, il Comitato Interministeriale si è avvalso della documentazione e del lavoro istruttorio dell'Ufficio di Segreteria del CIACE. In adempimento a quanto disposto dal DPCM del 9 gennaio 2006, l'Ufficio di Segreteria ha provveduto infatti al monitoraggio delle attività degli organi dell'Unione europea al fine della identificazione delle tematiche da portare all'esame del Comitato Interministeriale e del Comitato tecnico permanente. L'esito di questa prima fase di monitoraggio consiste nella formulazione di un primo quadro programmatico da sottoporre all'attenzione del Comitato Tecnico. Sulla base di tali proposte, il Comitato tecnico definisce la propria agenda

di lavoro individuando i temi prioritari e segue l'individuazione e il coinvolgimento delle amministrazioni centrali interessate. La finalità è quella di fornire al Comitato Tecnico (ed in ultima istanza al Comitato Interministeriale) tutti gli elementi conoscitivi utili e necessari a svolgere le proprie missioni, e in particolare a valutare impatti ed effetti delle proprie determinazioni su un orizzonte temporale ampio e nelle differenti dimensioni territoriali, settoriali o socio-economiche.

Volendo seguire alcune tappe dello sviluppo organizzativo e dell'attività del CIACE, se ne ricorda la riunione inaugurale (10 febbraio 2006) quando, oltre a fornire indicazioni ai Ministri sulle linee generali di attività e sulle rispettive procedure di funzionamento, il CIACE affronta le questioni relative alla preparazione del successivo Consiglio europeo di primavera, fondamentale appuntamento per la definizione degli orientamenti politici futuri dell'UE. L'attività di questo organo entra nel vivo a partire dalla seconda riunione (4 luglio 2006, inizio XV Legislatura) su deciso impulso del nuovo Ministro delle Politiche europee, Emma Bonino.

Due i temi principali affrontati nel corso di questa seconda riunione: da una parte, la partecipazione dell'Italia alla Strategia di Lisbona; dall'altra, la spinosa questione delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti del nostro Paese (275 procedure al 31 maggio 2006, di cui 69 per mancato recepimento di direttive). Traendo spunto dalle procedure previste dalla rinnovata Strategia di Lisbona, il CIACE affida al Ctp (sul quale mantiene una supervisione) la predisposizione di un contributo unitario di sintesi delle attività svolte, sia a livello nazionale che locale, in vista della preparazione del Primo Rapporto sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Riforma 2005-2008, da presentare alla Commissione europea entro il 15 ottobre. Il Rapporto, esaminato nella seduta del CIACE del 19 ottobre 2006, viene approvato il giorno stesso anche dal Consiglio dei Ministri e poi trasmesso alla Commissione europea.

Nel corso 2007, l'area di intervento del CIACE si concentra progressivamente su un numero limitato di *dossier*. Si scelgono, anzitutto, quelli che coinvolgono il maggior numero di amministrazioni, come gli

esercizi a carattere permanente (Strategia di Lisbona e Strategia europea per lo sviluppo sostenibile) ed i principali temi dell'agenda europea, in particolare quelli concernenti i settori di "Energia e Ambiente". Per quanto riguarda in particolare la Strategia di Lisbona, il CIACE, come di avrà modo di precisare più avanti, esamina il Secondo Rapporto sullo stato di attuazione del PNR durante la seduta del 23 ottobre 2007. In tale contesto, si assiste ad un progressivo coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, che si concretizza con l'integrazione dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome all'interno del Comitato tecnico. Ciò determina, oltre alla elencazione nel Rapporto delle best practices regionali, l'inserimento nella Strategia di Lisbona di una sezione appositamente dedicata alla programmazione regionale.

La preparazione del Secondo Rapporto si svolge, come già avvenuto in occasione del Primo, informando costantemente il Parlamento e coinvolgendo le parti sociali. Il Ministro Bonino per le Politiche Europee - e Coordinatore Nazionale per la Strategia di Lisbona - interverrà diverse volte sul tema, anche in sede di XIV Commissione della Camera dei Deputati (3 aprile e 31 luglio), illustrando l'evoluzione della Strategia e sottolineando la necessità di coordinare le politiche di riferimento. Ed è proprio in questa prospettiva che all'interno del DPEF presentato nel luglio 2007 (per il 2008-2011), viene per la prima volta inserito un richiamo esplicito alla Strategia di Lisbona.

Per quanto riguarda il confronto con le parti sociali, questo avviene principalmente nella sede istituzionale del CNEL, ed in tre tempi: il 18 luglio 2006, l'incontro tra Ministro per le politiche europee, Commissione europea e parti sociali; il 16 aprile 2007, la XI Sessione di lavoro tra Governo e parti sociali; il 6 luglio 2007, la visita del *Country Team* della Commissione europea in Italia.

Nel 2007 il Rapporto è integrato ed arricchito dalla Nota Aggiuntiva su "Donne, Occupazione e Crescita". Si tratta di un'analisi (sulla quale torneremo più avanti) sulla condizione lavorativa femminile in Italia, con l'indicazione delle politiche necessarie ad ampliare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Proseguendo con questa breve panoramica cronologica dell'attività del CIACE - che sarà approfondita nei paragrafi successivi - possiamo sottolineare come a partire dalla nuova Legislatura (XVI Leg., iniziata l'8

maggio 2008), l'attività del CIACE tenda a confermare, intensificandolo, il proprio impegno sulla Strategia di Lisbona e sul "Pacchetto Energia-Ambiente". Il 2008 è un anno particolarmente importante per la Strategia, poiché segna il passaggio tra il suo primo (2005-2008) ed il secondo ciclo (2008-2010). In questo periodo il CIACE cura l'elaborazione di un documento unico contenente il Terzo Rapporto sullo stato di attuazione del PNR 2005-2008, nonché il nuovo Piano Nazionale di Riforma 2008-2010 basato sulle rinnovate Linee Guida Integrate.

Nel corso di tale attività, il Parlamento è ancora una volta puntualmente informato in merito alle misure di preparazione del Rapporto e del PNR ed ampio spazio viene riservato al coinvolgimento delle parti sociali. Entrambi i documenti sopraccitati sono esaminati nella seduta del CIACE del 24 ottobre 2008 e approvati dal Consiglio dei Ministri il 6 novembre 2008, per essere quindi trasmessi alla Commissione europea. Per quanto riguarda il tema "Energia e Ambiente" - oggetto di costanti richiami fra gli obiettivi della Strategia di Lisbona e quella sullo sviluppo sostenibile - il 2008 segna in sostanza una più ampia svolta europea nella politica integrata in materia, confermando il proprio impegno per il raggiungimento entro il 2020 degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra (20 per cento), di incremento delle energie rinnovabili (20 per cento) e di aumento dell'efficienza energetica (20 per cento).

In questo contesto assistiamo ad un intensificarsi dell'attività di raccordo tra le amministrazioni centrali interessate. Un lavoro di coordinamento, soprattutto ad opera del CIACE, che risulterà decisivo nella presentazione in sede di negoziato europeo di una "posizione italiana" finalmente unitaria ed autorevole. Per quanto riguarda lo specifico lavoro del Comitato tecnico permanente in questi primi due anni di attività, se ne può certamente segnalare l'impegno nella creazione di un valido *network* di funzionari, al fine, più in generale, di favorire la diffusione della cultura europea della valutazione e del monitoraggio a livello nazionale. In questo ambito, il Ministro per le politiche europee ha costantemente riferito alle rispettive Commissioni della Camera e del Senato, alimentando il dialogo con il Parlamento in relazione sia al PNR che ai rapporti di attuazione.

Il 2009 rappresenta un anno di sostanziale continuità rispetto al 2008 per il CIACE, il quale si concentra soprattutto sull'elaborazione del Primo Rapporto e sull'attuazione del PNR 2008-2010. Nella necessità di selezionare una serie limitata di attività, nel 2010 l'attenzione del CIACE si rivolge soprattutto alla nuova strategia "Europa 2020", sulla base della quale vengono fissati gli obiettivi nazionali con l'orizzonte 2020. Ed è in questa prospettiva che si lavora all'elaborazione di un nuovo PNR, il quale dopo essere stato approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere (5 novembre 2010) si sottoporrà all'attenzione delle istituzioni europee. Si tratta, in realtà, di una bozza di PNR, che sarà completata nel mese di aprile del 2011, quando verrà inaugurato a tutti gli effetti il nuovo ciclo di programmazione del "Semestre europeo" (cfr. Parte II).

Come anticipato, il paragrafi successivi saranno dedicati alcuni dei temi citati in questa prima panoramica delle attività del CIACE.

3.2 Il primo ciclo di programmazione (2005-2008)

Dopo il rilancio della Strategia di Lisbona, il Governo italiano presenta (nell'ottobre 2005) il citato Piano per la crescita e l'occupazione 2005-2008 (PICO) che, tenendo conto delle peculiarità dell'economia italiana, accorpa le 24 linee strategiche definite dalla Commissione e approvate dal Consiglio, rimodulandole in 5 macro aree. Qui si pone l'accento sugli obiettivi prioritari in un quadro di stabilità monetaria e fiscale:

- l'ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
- l'incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica;
- il rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano;
- l'adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali;
- la tutela ambientale.

Guardando al raggiungimento di tali obiettivi, il Piano propone alcuni strumenti per conseguirli: provvedimenti a carattere generale validi per tutto il sistema economico e progetti specifici con ricadute positive

sulla produttività e sulle competitività dell'economia italiana. Ma l'elaborato è utile anche per aprire una riflessione su quanto realizzato (dal 2000 fino a quel momento) rispetto ai *target* prefissati con la Strategia di Lisbona, come riformulata con il rilancio del 2005. "*Ci siamo resi conto che molto era stato fatto in materia. Penso*", prosegue il Prof. Savona, "*alla riforma della legge fallimentare, al disegno di legge "taglia-leggi", per quanto riguarda il mercato del lavoro alla legge Biagi; per quanto concerne la funzionalità della pubblica amministrazione alle misure volte alla semplificazione normativa. Penso (inoltre) al codice della digitalizzazione*"²⁰⁶

Le aspettative sull'attuazione del PICO e sulla mobilitazione delle relative risorse finanziarie sono elevate: innalzamento del tasso di crescita del PIL di circa 1 punto percentuale, 200 mila nuovi posti di lavoro e un aumento significativo della quota di investimenti in ricerca e sviluppo. È tuttavia opportuno porre in evidenza il fatto che il PICO deve tenere in considerazione non solo di quanto stabilito nei GOPE, ma anche - e soprattutto - delle raccomandazioni che il Consiglio ha indirizzato all'Italia, nelle quali l'accento cade sulla necessità di un forte impulso all'avanzamento del processo di liberalizzazione, all'occupazione nel Mezzogiorno ed al miglioramento qualitativo dei conti pubblici.

RIQUADRO 8

PIANO PER L'INNOVAZIONE, LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (ESTRATTO DA PICO, PREMessa)

[.....]..., l'Italia ha elaborato il proprio Piano, innestando alcune scelte capaci di far avanzare la frontiera della conoscenza e della tecnologia su quanto è stato fatto finora in attuazione della Strategia di Lisbona. Il Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione (PICO), venne redatto da un comitato tecnico ad hoc di alto livello Presieduto dal Professore Savona, Capo del Dipartimento politiche comunitarie, sotto la supervisione politica di un comitato di ministri coordinato dal Ministro per le politiche comunitarie in qualità di Coordinatore Nazionale Lisbona. Al processo parteciparono amministrazioni centrali e Regioni. Il PNR venne approvato dal Consiglio dei ministri e presentato alla Commissione europea.

²⁰⁶ Indagine conoscitiva sull'attuazione degli obiettivi delineati dalla Strategia di Lisbona, Senato della Repubblica 14sima Commissione permanente, 10° resoconto stenografico, seduta del 9 novembre 2005, Audizione del Ministro per le politiche comunitarie La Malfa accompagnato dal Prof. Savona, resoconto stenografico, Intervento del Prof. Savona, p. 10.

Peculiarità dell'economia italiana

L'economia italiana presenta una preponderanza di produzioni tradizionali realizzate da imprese di piccole dimensioni a conduzione familiare vulnerabili alla competizione di prezzo. Le produzioni di elevata qualità (il made in Italy) sono invece vulnerabili alla competizione sleale (contraffazioni). Sono inoltre presenti dualismi territoriali e settoriali accentuati. La nostra società civile è a sua volta caratterizzata da modi di soddisfazione delle esigenze solidaristiche tali da incidere significativamente nella struttura dei bilanci pubblici e nell'azione delle imprese private, peraltro già gravate dai costi della sovraregolamentazione esistente.

Obiettivi del PICO

A seguito delle consultazioni effettuate e dei lavori svolti, le 24 linee-guida indicate dal Consiglio europeo sono state raggruppate in cinque categorie operative prese come obiettivi prioritari del Piano in un quadro di stabilità monetaria e fiscale:

- l'ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese;
- l'incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica;
- il rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano;
- l'adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali;
- la tutela ambientale.

Il Piano proposto indica che cosa lo Stato intende fare per migliorare le condizioni di ambiente economico e sociale al fine di propiziare crescita e occupazione, ma soprattutto si prefigge di ampliare le libertà di scelta dei cittadini affinché essi possano fare ciò che sanno e vogliono fare. I produttori e i lavoratori saranno i beneficiari primi delle scelte, ma saranno i consumatori a essere i maggiori beneficiari finali.

Strumenti da attivare

Il Piano comprende due categorie di interventi: provvedimenti aventi validità generale per il sistema economico e progetti specifici con ricadute positive sulla produttività e competitività dell'economia italiana.

1. I principali provvedimenti aventi validità generale consistono:

- in una più ampia liberalizzazione dell'offerta nel settore dei servizi in linea

- con gli orientamenti e le decisioni che sono in via di definizione in sede europea; una più libera espressione sia del mercato nei settori indicati dall'Autorità garante della concorrenza e dalle Autorità di settore, sia dei prezzi per l'intera economia; una più efficace legislazione per prevenire le frodi in materia comunitaria e per contrastare le contraffazioni al fine di ridurre le distorsioni che esse generano nel funzionamento dei mercati;
- in un miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione e un contenimento dei suoi costi, prendendo come base di riferimento il Codice per l'amministrazione digitale già approvato e il Sistema pubblico di connettività in via di attuazione; o nella creazione di un contesto normativo propizio agli investimenti, all'innovazione e allo sviluppo tramite una significativa riduzione della quantità di legislazione esistente ed un miglioramento della sua qualità (*better regulation*), per incidere sugli oneri regolatori e amministrativi che gravano sulle imprese e sui cittadini;
 - in una migliore normativa concernente la vita delle piccole imprese e dei distretti produttivi, allo scopo sia di accrescere la consapevolezza dell'importanza delle tecnologie digitali e del loro uso a fini innovativi di processo e di prodotto, sia di promuovere un nuovo equilibrio tra flessibilità e sicurezza del lavoro, sia di proteggere i brevetti e la collocazione dei prodotti degli investimenti all'estero;
 - nella piena valorizzazione del capitale umano, attraverso una più efficace organizzazione del sistema di istruzione di base e superiore e della formazione professionale, anche per il personale delle pubbliche amministrazioni, che si estenda fino ad assicurare la formazione continua nell'intero ciclo di vita dei cittadini, crei un *habitat* favorevole al diffondersi della cultura digitale, stimoli e supporti l'attività di ricerca scientifica e, attraverso essa, l'innovazione tecnologica nei processi produttivi;
 - nella creazione o il completamento di reti infrastrutturali per i collegamenti interni, intraeuropei e internazionali, con un particolare impegno nella realizzazione delle autostrade del mare; o in un' incisiva attuazione della "politica di coesione europea" volta a ridurre le disparità economiche tra aree interne all'Unione, con particolare attenzione al Mezzogiorno d'Italia; o in una più efficace incorporazione nei processi produttivi e nell'attività di consumo della domanda di protezione ambientale.

2. I principali progetti inclusi nel Piano riguardano:

- il completamento del progetto Galileo per la creazione di una rete satel-

litare europea;

- la partecipazione alla realizzazione dei progetti europei Egnos e Sesame per la gestione del traffico aereo;
- la realizzazione di piattaforme informatiche per la tutela della salute, lo sviluppo del turismo, l'infomobilità, la gestione delle banche dati pubbliche e territoriali;
- l'attuazione di 12 programmi strategici di ricerca nei settori della salute, farmaceutico e bio-medicale, dei sistemi di manifattura, della motoristica, della cantieristica navale e aeronautica, della ceramica, delle telecomunicazioni, dell'agroalimentare, dei trasporti e della logistica avanzata, dell'ICT e componentistica elettronica e della microgenerazione energetica;
- la creazione di 12 laboratori di collaborazione pubblico privata per lo sviluppo della ricerca nel Mezzogiorno nei settori della diagnostica medica, dell'energia solare, dei sistemi avanzati di produzione, dell'*e-business*, delle bio-tecnologie, della genomica, dei materiali per usi elettronici, della bioinformatica applicata alla genomica, dei nuovi materiali per la mobilità, dell'efficacia dei farmaci, dell'*open source* del *software*, dell'analisi della crosta terrestre;
- lo sviluppo di 24 distretti tecnologici, che estendono l'esperienza dei distretti industriali italiani a settori ad alto contenuto tecnologico e potenziale innovativo;
- l'ampliamento e l'uso razionale delle infrastrutture nel settore energetico e idrico;
- settori di rilevanza strategica aventi ricadute tecnologiche nei processi produttivi e nel benessere dei cittadini e in condizione di garantire una migliore tutela ambientale, con particolare attenzione alle fonti energetiche alternative.

Il PICO non è un Piano "chiuso" perché, oltre a considerare ciò che già è stato fatto in attuazione della Strategia di Lisbona, ha accolto solo provvedimenti e progetti di pronta attuazione, che incidono una tantum sulla spesa pubblica e sono capaci di attrarre risorse private. Il PICO resta aperto ad accogliere nuovi contributi provenienti dalle capacità progettuali del sistema economico e politico italiano ed europeo, anche perché il meccanismo di nuovi finanziamenti pubblici è basato sul gettito derivante dalla cessione di attività reali di proprietà dello Stato, secondo una logica di gestione patrimoniale (*asset management*), e trova attuazione nelle scelte che su queste disponibilità verranno effettuate dal CIPE.

Risorse a disposizione

Le risorse finanziarie pubbliche messe al servizio del Piano sono in parte già incorporate negli stanziamenti di cassa previsti in bilancio fino al 2005 e in quelli di competenza previsti per il triennio 2006-2008, nonché nelle dotazioni aggiuntive per la politica di coesione comunitaria e, per la parte aggiuntiva, da fondi provenienti dalla cessione di attività reali dello Stato stimati nell'ordine dell'1% del PIL per il triennio di Piano (equivalenti a 13 mld di euro), di cui 3 mld nel 2006. Complessivamente, nel triennio 2005-2008, il bilancio statale italiano mette a disposizione, per il rilancio della Strategia di Lisbona, complessivi 46 miliardi di euro, nel rispetto degli accordi raggiunti in sede europea.

Risultati attesi

L'insieme dei provvedimenti e progetti faranno avvicinare le spese in ricerca e sviluppo (R&S) all'obiettivo del 3% del PIL suggerito dalla Commissione, anche se il PICO avanza riserve sulla significatività di questo parametro in generale e in particolare per una struttura economica come quella prevalente in Italia. Più significativa appare invece la stima effettuata sull'impatto macroeconomico derivante dall'attuazione del Piano: l'innalzamento del reddito potenziale attuale è valutato nell'ordine dell'1%, con effetti disinflazionistici strutturali stimati in 30 centesimi di punto e un parallelo rafforzamento del potere di acquisto salariale. Si valuta inoltre che esso induca un incremento dell'occupazione nell'ordine dei 200 mila posti di lavoro, con una significativa concentrazione tra i giovani. Anche se non in misura quantificabile a priori, questi effetti aumenteranno per le sinergie create dalla simultanea attuazione del rilancio della Strategia di Lisbona negli altri 24 paesi dell'Unione e dell'azione che la Commissione europea esplicherà nei contenuti dopo la presentazione dei Piani nazionali. Ne consegue che gli effetti del rilancio della Strategia di Lisbona potranno essere stimati correttamente una volta valutati congiuntamente i contributi dati dalla Commissione di Bruxelles e dai paesi membri.

3.2.1 Il Rapporto 2006 sull'attuazione del PNR 2005-2008

Presieduto dal Ministro per le politiche europee Bonino, nel corso della sua seconda riunione (4 luglio 2006) il CIACE decide di proseguire sulla strada tracciata dal PICO, di cui sono confermati i cinque obiettivi inter-

medi: migliorare il funzionamento del mercato; incoraggiare la ricerca; accrescere la partecipazione al mercato del lavoro; potenziare le infrastrutture; conciliare la tutela dell'ambiente e lo sviluppo. In questa sede viene inoltre rafforzato l'impegno ad agire nelle quattro aree di azione prioritaria individuate dal Consiglio europeo di primavera del 2006 per lo sviluppo della Strategia di Lisbona, ossia sbloccare il potenziale delle imprese in particolare delle PMI; investire di più in conoscenza e innovazione; impegnarsi a creare più posti di lavoro di maggiore qualità; ottenere un mercato dell'energia efficiente e integrato. Per innalzare il tasso di crescita del Paese, il Governo ribadisce che occorre tuttavia *"cambiare marcia"*: bisogna, cioè, operare una *"discontinuità strategica con provvedimenti che sono volti ad accelerare e migliorare la qualità dello sviluppo"*, tenendo presente la complementarità tra politiche di riforma e politiche di coesione²⁰⁷. Il 19 ottobre 2006 è approvato dal Governo e trasmesso alla Commissione europea il Primo Rapporto sullo stato di attuazione del PNR 2005-2008, di cui nell'Introduzione si enunciano gli obiettivi: *"Promozione dello sviluppo, crescita del tasso di occupazione, riduzione dei dualismi territoriali, diminuzione della esclusione sociale sono gli obiettivi finali delle politiche economiche e sociali in attuazione della Strategia di Lisbona"*. Questo significa che il tasso di crescita deve essere incrementato congiuntamente al tasso di produttività, in un quadro di sostenibilità finanziaria di più lungo periodo: bisogna, dunque, migliorare la capacità competitiva di lungo termine dell'Italia, favorire lo sviluppo duraturo e sostenibile del Paese, garantire una società più giusta. Il Rapporto sullo stato di attuazione del PNR dà conto dello stato di avanzamento dei progetti e dei provvedimenti presentati dal precedente Governo, nonché delle strategie adottate dal nuovo Governo e dalle Regioni in coerenza con la rinnovata Strategia di Lisbona.

RIQUADRO 9

IL RAPPORTO SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PNR: LINEE PRINCIPALI E PRIORITÀ (Estratto da Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2006, p. 60)

Crescita e occupazione sono gli obiettivi finali della rinnovata Strategia di

²⁰⁷ Consiglio dei Ministri del 19 ottobre 2006, comunicato stampa.

Lisbona. Il Rapporto sullo stato di attuazione del PNR rende conto dei progetti e dei provvedimenti adottati nel corso dell'anno sia a livello centrale che regionale. L'analisi alla base del PNR ha evidenziato che l'Italia soffre di alcuni ritardi strutturali che ne limitano il potenziale di crescita e la capacità competitiva e ne hanno accentuato l'instabilità macroeconomica e il disagio sociale. Questi ritardi vanno ricercati in un contesto economico poco favorevole alle imprese e alla loro capacità di crescita per l'accentuato onere regolatorio che grava sull'economia, per la bassa produttività delle risorse umane, per le limitate risorse dedicate alla ricerca e all'innovazione. Le principali sfide dell'economia italiana vanno inquadrare anzitutto in un contesto macroeconomico che vede l'impegno prioritario del Governo a perseguire l'obiettivo della stabilità delle finanze pubbliche. È questo un traguardo fondamentale per la ricollocazione della finanza pubblica e dell'economia italiana sul sentiero della stabilità senza la quale non è possibile ottenere crescita duratura. Il risanamento dei conti pubblici è finalizzato non solo a creare una situazione di stabilità finanziaria, ma anche a liberare risorse per interventi propri del settore pubblico a favore dello sviluppo e dell'equità. Le priorità dell'azione economica e sociale del Governo non possono prescindere dal contesto internazionale. L'Italia, al pari e insieme all'Europa, deve competere con la crescita economica sempre più impetuosa di nuovi Paesi e con l'impatto sempre più significativo dei mercati globali sulle economie nazionali. L'Italia intende rispondere a queste sfide con una strategia volta ad innalzare il tasso di crescita potenziale dell'economia mediante interventi sui fattori della produttività, sul contesto economico e regolatorio, sulle caratteristiche del sistema produttivo. Ciò significa maggiore innovazione e ricerca, maggiore facilità di accesso al mercato dei capitali, crescita dimensionale delle imprese, sostegno alla internazionalizzazione, capacità di attrazione di investimenti esteri. In questo quadro, per l'Italia, assume importanza strategica la politica energetica fondata su sicurezza delle forniture e maggiore liberalizzazione dei mercati. Il Governo, anche in risposta alle indicazioni del Consiglio europeo di primavera 2006, ha adottato provvedimenti per la diversificazione delle fonti primarie e la realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento di gas naturale, nella prospettiva di aprire i mercati in coerenza con effettive condizioni di concorrenza nell'offerta, terzietà nella gestione di infrastrutture e integrazione del Mercato interno. Al fine di recuperare un tasso di crescita e occupazione adeguato alle capacità del Paese, l'Italia conferma le cinque priorità contenute nel PNR ma intende

"cambiare marcia", operare una discontinuità strategica con provvedimenti che sono volti ad accelerare e migliorare la qualità dello sviluppo.

Le priorità sono:

- migliorare il funzionamento dei mercati, attraverso l'introduzione di elementi di maggiore concorrenza e una semplificazione della legislazione che prevedano azioni per abbattere le barriere all'ingresso nei mercati protetti, liberalizzare i servizi, ridurre i tempi delle autorizzazioni amministrative;
- incoraggiare la ricerca e l'innovazione, con iniziative di incentivazione mirata e un più forte partenariato pubblico-privato. L'Italia conferma l'obiettivo di un livello di investimenti in ricerca pari al 2,5 per cento del PIL entro il 2010, con due terzi dell'investimento finanziato dal settore privato;
- accrescere la partecipazione al lavoro e favorire l'investimento in capitale umano, che si traduce in politiche del lavoro volte ad aumentare la qualità del lavoro, un accresciuto sforzo per la formazione permanente e una maggiore efficacia del sistema educativo;
- potenziare le infrastrutture, mediante una concentrazione dei finanziamenti sulle infrastrutture prioritarie per il sistema produttivo, con l'obiettivo di accrescere la produttività del sistema Paese;
- conciliare tutela ambientale e sviluppo tecnologico, sviluppando tecnologie utili ad aumentare l'efficienza energetica dei processi produttivi e a sostenere la competitività delle imprese.

Il Rapporto italiano è valutato positivamente dalla Commissione e - successivamente - dal Consiglio europeo che marzo del 2007 riconosce i progressi dell'Italia nell'attuazione della Strategia di Lisbona e approva le seguenti Raccomandazioni.

RIQUADRO 10

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA DEL 27 MARZO 2007 SULL'AGGIORNAMENTO NEL 2007 DEGLI INDIRIZZI DI MASSIMA PER LE POLITICHE ECONOMICHE DEGLI STATI MEMBRI E DELLA COMUNITÀ E SULL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE DEGLI STATI MEMBRI (2007/209/CE).

ITALIA

1. Alla luce dell'analisi contenuta nella relazione annuale della Commissione 2007 sullo stato di avanzamento dei lavori, parte II, e sulla base degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, vengono tratte le seguenti conclusioni.
2. L'Italia sta compiendo progressi nell'attuazione del suo programma nazionale di riforma. Rispetto al programma nazionale di riforma dello scorso anno, il rapporto sullo stato di attuazione dell'Italia illustra una strategia più chiara, che abbraccia tutti i settori di intervento con le rispettive sinergie, secondo un approccio più ambizioso. Sul versante microeconomico i progressi sono più estesi. Quanto alle strategie e ai provvedimenti proposti sul fronte macroeconomico, essi risultano in generale adeguati, ma tutto dipende dalla loro attuazione. Occorre potenziare la politica occupazionale in determinati settori chiave, mentre si registrano progressi alterni nel rispetto degli impegni assunti in occasione del Consiglio di primavera del 2006.
3. Tra i punti di forza del rapporto sullo stato di attuazione presentato dall'Italia si annoverano: i provvedimenti volti a potenziare la competitività delle libere professioni e di altri servizi; le iniziative miranti ad un impiego più esteso delle TIC; gli sforzi intesi ad un maggior coordinamento delle misure dirette a migliorare il contesto per le imprese.
4. I settori di intervento del programma nazionale di riforma italiano che presentano sfide da affrontare con la massima urgenza sono i seguenti: in materia di sostenibilità fiscale, occorre passare realmente all'azione sulla base degli impegni presi; bisogna potenziare la concorrenza nei mercati dei beni e dei servizi, dove un'attuazione rigorosa delle riforme proposte fornirà la base per ulteriori progressi; è necessario aumentare il lavoro regolare e la flessicurezza nel mercato del lavoro nonché migliorare l'istruzione e l'apprendimento continuo. Sulla base di queste considerazioni, all'Italia è fatta raccomandazione di:
 - perseguire una politica rigorosa di risanamento fiscale in modo tale che il rapporto debito pubblico/PIL cominci a diminuire e dare piena attuazione alle riforme pensionistiche al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine dei conti pubblici,
 - proseguire sulla strada delle riforme recentemente annunciate e progredi-

re ulteriormente nella strategia di liberalizzazione, al fine di accrescere la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi,

- ridurre le disparità regionali in campo occupazionale combattendo il lavoro irregolare, potenziando i servizi per l'infanzia e garantendo l'efficienza dei servizi per l'occupazione su tutto il territorio nazionale,
- mettere a punto una strategia globale di apprendimento continuo e migliorare la qualità dell'istruzione garantendone l'adeguatezza al mercato del lavoro.

5. Inoltre, è importante che nel periodo cui si riferisce il programma nazionale di riforma l'Italia si concentri sui seguenti obiettivi: migliorare la strategia in materia di R&S, che, malgrado gli sviluppi positivi in campi specifici, deve essere completata; adottare provvedimenti efficaci per una maggiore sostenibilità dei servizi sanitari, preservandone il livello di qualità e di accessibilità; promuovere l'uso sostenibile delle risorse, settore in cui è essenziale attuare e rafforzare ulteriormente le misure esistenti; attuare i piani di ristrutturazione infrastrutturale; rafforzare ed attuare pienamente il sistema globale di valutazione d'impatto della normativa proposta.

3.2.2. Il Rapporto 2007 sull'attuazione del PNR 2005-2008 e la Nota Aggiuntiva "Donne, Innovazione e Crescita"

Il Secondo Rapporto sullo stato di attuazione del PNR, approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alla Commissione europea il 23 ottobre 2007, evidenzia che le scelte programmatiche e le politiche settoriali del Governo italiano sono indirizzate sia alle priorità nazionali, definite nel PNR, sia alle aree prioritarie definite dal Consiglio europeo. Il Rapporto si collega direttamente con il DPEF 2008-2010 che, come ricordato, per la prima volta assume le Raccomandazioni del Consiglio europeo del marzo 2007. Esse sono elevate a perno delle politiche di riforma, dimostrando chiaramente la necessità di un intreccio tra le politiche nazionali e gli indirizzi comunitari. Alle indicazioni specifiche indirizzate dal Consiglio all'Italia, il DPEF aggiunge, in un'ottica strategica complessiva, gli obiettivi generali posti dall'Unione per tutti gli Stati Membri in alcuni settori strategici, quali quelli che afferiscono alla politica energetica, ai cambiamenti climatici, al miglioramento del contesto

competitivo e alla riduzione degli oneri amministrativi per le imprese. Si evidenzia l'utilità della prospettiva di lungo termine della Strategia di Lisbona, i cui obiettivi appunto coincidono, e per molti versi si integrano, con quelli stabiliti nel DPEF (il risanamento dei conti pubblici, la crescita e l'equità). Più nel dettaglio, l'importo complessivo degli stanziamenti al 2008 per le priorità del PNR risulta pari a 63,5 miliardi di euro. Le misure di *policy* sono inserite in una griglia di monitoraggio che riporta informazioni sui provvedimenti e sui progetti orientati a Lisbona, sia come impatto atteso sia dal punto di vista finanziario (cfr. cap. 2.7). In sintesi, le tabelle 1 e 2 del Rapporto qui riportate mostrano l'articolazione delle misure secondo le priorità nazionali del PNR (tab. 1) e secondo quelle definite dal Consiglio europeo di primavera 2007 (tab. 2):

Tabella 1 del Rapporto

Stanziamenti per la Strategia di Lisbona fino al 2008. ripartizione per priorità del PNR

	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2008 (€mln)
(1) Estendere l'area di libera scelta	40	2.507,94
(2) Ricerca e Innovazione tecnologica	61	10.544,60
(3) Aumentare l'occupazione, rafforzare la formazione e l'inclusione sociale, ridurre le disparità	75	14.914,89
(4) Infrastrutture	18	34.633,30
(5) Tutela Ambientale	20	923,37
Sostenibilità fiscale di lungo termine	3	0,00
Totale	217	63.524,10

Tabella 2 del Rapporto

Stanziamenti fino al 2008 per aree di azione prioritaria (Consiglio europeo di Primavera 2006 o 2007?)

	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2008 (€mln)
(1) Sbloccare il potenziale delle imprese in particolare PMI	29	222,10
(2) Investire di più in conoscenza e innovazione	85	12.002,36
(3) Creare più posti di lavoro di maggiore qualità	53	14.437,13
(4) Ottenere un mercato dell'energia efficiente e integrato	7	123,70
Totale	174	26.785,29
Tutela ambientale	17	799,67
Infrastrutture	20	34.713,30
Totale	37	35.512,97
Altre	6	1.225,84
Totale	217	63.524,10

Il Secondo Rapporto di attuazione dedica una parte importante alla "programmazione regionale e alla Strategia di Lisbona", riportando in allegato un riferimento alle *best practices* ritenute più significative. In continuità con il precedente documento, nel Rapporto sono riportati i contributi di quindici Regioni e della Provincia Autonoma di Bolzano. La novità riguarda la condizione femminile: considerata la limitata partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il ritardo dell'Italia rispetto agli obiettivi di Lisbona, su iniziativa del Ministro Bonino, al Rapporto è allegata una Nota Aggiuntiva su "Donne, Innovazione, Crescita". Il Governo s'impegna ad un "*cambio di passo*" che si manifesta con l'introduzione di forti innovazioni nelle politiche a favore delle donne.

RIQUADRO 11

UN CAMBIO DI PASSO: INNALZARE, EQUIPARARE, INCLUDERE (estratto da Nota Aggiuntiva "Donne, Innovazione, crescita", p. 1)

Questa Nota Aggiuntiva integra il secondo Rapporto sullo stato d'attuazione del Piano Nazionale di Riforma che il Governo italiano presenta ogni anno alla Commissione europea, secondo le procedure previste nell'ambito della Strategia di Lisbona. Uno degli obiettivi più qualificanti della Strategia di Lisbona è certamente quello relativo all'occupazione femminile, che dovrebbe raggiungere il 60 per cento entro il 2010. L'Italia, il cui tasso nel 2006 si attesta al 46,3 per cento, rispetto alla media dell'Unione del 57,4, si trova largamente al di sotto dell'obiettivo finale ed anche dell'obiettivo intermedio fissato al 57 per cento per il 2005. La scarsa occupazione femminile ha riflessi sul tasso d'occupazione dell'intera popolazione, che nel 2006 è stato del 58,4 per cento, rispetto alla media dell'Unione a 27 del 64,4 per cento. Sulla base di questi dati l'Italia si trova nelle ultime posizioni in Europa. La situazione è molto differenziata all'interno dell'Italia. Nel Mezzogiorno il tasso d'occupazione femminile è del 31,1 per cento, contro il 56 per cento del Nord-Ovest e il 57 per cento del Nord-Est (dati 2006). Il Sud, peraltro, non si è avvantaggiato della crescita dell'occupazione femminile avvenuta a partire dalla seconda metà degli anni novanta. Dal 1993 al 2006 le occupate sono cresciute di 1.469mila unità nel Centro Nord e solo di 215mila nel Sud. Inoltre, pur diminuendo la disoccupazione nelle

regioni meridionali, nel 2004 e nel 2005 sono emersi segnali negativi di aumento dell'inattività femminile che sono proseguiti nel 2006 e anche nel primo semestre 2007 con 110mila inattive in più. Le donne del Sud, anche le giovani, in molti casi hanno smesso di cercare lavoro. L'innalzamento del tasso di occupazione femminile è dunque una priorità su cui impegnarsi per elevare il potenziale di crescita e per garantire una più equa ripartizione delle risorse pubbliche. Si impone un cambio di passo nelle politiche a favore delle donne. E questo cambio di passo significa, sostanzialmente, innalzare l'occupazione femminile, equiparare le condizioni di partenza nella società tra uomini e donne, includere la dimensione femminile in un nuovo patto intergenerazionale. Il "cambio di passo" s'impone anche per tener conto degli attuali orientamenti della politica europea: l'UE considera di fondamentale importanza l'affermazione e lo sviluppo di politiche di genere e di pari opportunità, quali strumenti essenziali per la crescita, la prosperità e la competitività. Si sottolinea, in particolare, la trasversalità delle azioni ad esse connesse e la necessaria attenzione alla dimensione di genere in ogni fase della programmazione, implementazione e valutazione dei Programmi di Riforma Nazionale. Con la Nota aggiuntiva si sottolinea l'impegno del Governo a porre tra i suoi obiettivi la valorizzazione del ruolo femminile nel mondo del lavoro. Una vera evoluzione culturale che metta uomini e donne su un piano di effettiva parità lavorativa, ma anche familiare, avrà ricadute positive nel campo dell'economia, delle condizioni di lavoro, delle scelte come genitori. Fare della dimensione di genere una priorità per l'uso dei Fondi Comunitari Proseguire sulla strada della promozione del lavoro femminile, con incentivi fiscali e contributivi Introdurre ulteriori forme innovative e flessibili di welfare e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro Promuovere la formazione tecnica e scientifica delle donne e il loro ruolo nella attività di R&S

La valutazione della Commissione (dicembre 2007) sul Secondo Rapporto, trasmessa al Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008 per il giudizio conclusivo, è positiva. Anche il Consiglio riconosce all'Italia un "*Good Progress*", in particolare nel settore delle liberalizzazioni e delle semplificazioni, nella modernizzazione della Pubblica amministrazione e nel recepimento della normativa UE: per quanto attiene al mercato interno, l'Italia ha diminuito il *deficit* di trasposizione dal 2,7 all'1,3%; inoltre le procedure di infrazione sono ridotte dalle 275 alle

150 al 31 maggio 2006. Tuttavia, il Consiglio europeo approva le raccomandazioni (del 4 marzo 2008) del Consiglio ECOFIN/EPSCO, che invitano l'Italia a promuovere con urgenza interventi volti a: garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche; elevare il grado di concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi, mediante nuove liberalizzazioni; realizzare in concreto il programma infrastrutturale; ridurre le disparità regionali in termini di occupazione; aumentare la spesa nella ricerca; migliorare nell'istruzione.

RIQUADRO 12

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO (ECOFIN/EPSCO) DEL 4 MARZO 2008 (7275/08) AL CONSIGLIO EUROPEO DEL 13-14 MARZO 2008 SULL'AGGIORNAMENTO NEL 2008 DEGLI INDIRIZZI DI MASSIMA PER LE POLITICHE ECONOMICHE DEGLI STATI MEMBRI E DELLA COMUNITA' E SULL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE DEGLI STATI MEMBRI

ITALIA

1. Alla luce della relazione italiana 2007 sullo stato di attuazione e della valutazione della Commissione sui progressi registrati nell'attuazione delle riforme strutturali principali, e sulla base degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, vengono tratte le conclusioni seguenti:
2. Nel periodo 2005-2007 l'Italia ha ottenuto buoni risultati nell'attuazione del suo programma nazionale di riforma. È stata adottata qualche misura per rispettare gli impegni concordati dal Consiglio europeo di primavera del 2006 nei quattro settori di intervento prioritari.
3. La relazione sullo stato di attuazione indica che sono state adottate alcune misure strategiche in risposta alle raccomandazioni formulate dal Consiglio. L'entità della sfida impone al paese di attuare altre riforme di rilievo. Sono state adottate alcune misure strategiche per i settori supplementari che richiedevano un ulteriore impegno secondo le conclusioni del Consiglio. La relazione contempla specificamente anche le raccomandazioni per i paesi della zona euro.

4. Tra i punti di forza evidenziati dalla relazione sullo stato di attuazione presentato dall'Italia nel 2007 si annoverano: le prime misure adottate per migliorare il contesto imprenditoriale; i provvedimenti volti a rafforzare la concorrenza per i servizi professionali e finanziari e la distribuzione al dettaglio; i progressi registrati di recente in termini di recepimento della normativa UE e le azioni di *e-government* intese a modernizzare il settore pubblico.
5. I settori di intervento del programma nazionale di riforma italiano che presentano sfide da affrontare con la massima urgenza sono: sostenibilità delle finanze pubbliche, dove occorre intensificare gli sforzi e dare piena attuazione e, se del caso, completare la riforma delle pensioni; maggiore concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi e piena attuazione delle riforme annunciate; intensificazione della lotta contro le disparità regionali in termini di occupazione; miglioramento dell'istruzione e della formazione continua. Sulla base di queste considerazioni, si raccomanda all'Italia di:
 - perseguire con rigore il risanamento delle finanze pubbliche, riducendo in particolare l'aumento della spesa primaria corrente, e dare piena attuazione e, se del caso, completare la riforma delle pensioni onde migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche,
 - continuare a rafforzare la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi e attuare con rigore le riforme annunciate,
 - migliorare la qualità dell'istruzione e la sua adeguatezza al mercato del lavoro, promuovere la formazione continua, affrontare ulteriormente il problema del lavoro non dichiarato e garantire il buon funzionamento dei servizi di collocamento, nell'ambito di un'impostazione basata sulla flessicurezza e con l'obiettivo di ridurre le disparità regionali.
6. Inoltre, è importante che nel periodo cui si riferisce il programma nazionale di riforma l'Italia si concentri sui seguenti obiettivi: aumentare gli investimenti nella R&S e renderla più efficace poiché, nonostante gli sviluppi strategici positivi, si deve dar prova di maggiore impegno per raggiungere il traguardo 2010 e migliorare l'efficienza della spesa pubblica; intensificare gli sforzi per raggiungere gli obiettivi in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; migliorare qualitativamente la regolamentazione attraverso il rafforzamento e la piena attuazione del sistema di valutazione d'impatto, specialmente per le PMI; attuare piani per potenziare le infrastrutture, in particolare per il loro contributo nelle regioni meridionali; continuare a potenziare i servizi per l'infanzia e le

persone anziane onde conciliare vita professionale e vita familiare e incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; definire una strategia coerente per l'invecchiamento attivo onde aumentare l'occupazione a livello dei lavoratori più anziani e migliorare l'adeguatezza delle pensioni.

3.3. Il secondo ciclo di programmazione (2008-2010): il Rapporto 2009 di attuazione del PNR

Come si è analizzato nel precedente capitolo, con il 2008 si chiude il primo ciclo di programmazione per la Strategia di Lisbona e si apre il secondo ciclo 2008-2010. Nel Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008, i Capi di Stato e di governo concordano sull'esigenza di conferire carattere di continuità alla Strategia di Lisbona, concentrando gli sforzi del nuovo ciclo sulle riforme strutturali ancora pendenti.

Più in generale, il Consiglio europeo lancia un ponte verso il secondo decennio, sostenendo l'impegno continuo sulle riforme strutturali, sullo sviluppo sostenibile e sulla coesione sociale. Una maggiore "appropriazione" del programma per la crescita e l'occupazione a tutti i livelli di governo, porterebbe ad una definizione delle politiche più coerente ed effettiva. Di qui l'invito rivolto alla Commissione, ai Consigli europei (settoriali) e ai Coordinatori nazionali per la Strategia di Lisbona ad avviare la riflessione sul futuro del processo di "lisbonizzazione" per il dopo 2010. Sulla base delle valutazioni del Consiglio europeo di primavera, il Governo italiano approva, il 6 novembre 2008, un documento unico che contiene: il terzo Rapporto sull'attuazione del PNR 2005-2007, ove sono illustrati i risultati conseguiti nell'ultimo anno del primo ciclo; l'avvio delle prime risposte di *policy* alla crisi finanziaria (cfr. cap. 5); e il PNR 2008-2010 del secondo ciclo della Strategia di Lisbona. In particolare, il PNR 2008-2010 sottolinea i molti progressi compiuti nell'attuazione delle riforme, come testimoniato dalle valutazioni e dalle raccomandazioni della Commissione e dei Consigli dell'Unione europea della primavera del 2008. Rimane tuttavia da affrontare un grave problema strutturale: la bassa crescita della produttività, acuita dalle forti differenze regionali, dal persistere di

alcune rigidità nel mercato del lavoro e dei servizi, dalla scarsa concorrenza nel mercato dei prodotti e dal livello inadeguato di investimenti in ricerca e sviluppo. Il perdurare di una situazione di alto debito e l'evoluzione demografica a lungo termine del paese impongono la prosecuzione di politiche fiscali orientate al rigore. Nel nuovo Piano rimangono sostanzialmente invariate le priorità nazionali individuate nel 2005 dal PICO, così come integrate dopo le valutazioni e le raccomandazioni del Consiglio europeo: stabilità delle finanze pubbliche; ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese; incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica; adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali; tutela ambientale; rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano; politiche del lavoro (principi comuni di "*flexicurity*").

RIQUADRO 13

SINTESI DELLE LINEE DELLE POLITICHE DI RIFORMA CONTENUTE NEL PNR 2008-2010 (estratto da Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Europa, 2008, p. 50)

1. Sono sostanzialmente confermati gli obiettivi di finanza pubblica precedentemente concordati, che prevedono il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali nel 2011. L'indebitamento netto compatibile con l'obiettivo di medio termine è stato fissato al 2,1% nel 2009, all'1,2% nel 2010, allo 0,3 nel 2011 e in ulteriore successivo ridimensionamento per il biennio 2012-2013. Sotto il profilo economico-finanziario, la riforma del bilancio - entrata in vigore con la legge di bilancio per il 2008 - e il programma di revisione della spesa (*spending review*) - avviato nel 2007 - hanno reso la gestione contabile più flessibile e orientata al risultato, aumentando la trasparenza dei processi e l'efficiente allocazione delle risorse. La manovra per il 2009-2011 prevede ulteriori misure di razionalizzazione della spesa pubblica sia a livello centrale - attraverso riduzioni di spesa dei ministeri - sia a livello locale - attraverso meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto del patto di stabilità interno, premialità per gli enti locali virtuosi, contenimento dell'uso degli strumenti derivati. Contestualmente al DPEF è stato adottato un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica che consente l'integra-

le convergenza tra parte programmatica e parte attuativa, in linea con gli standard di bilancio propri degli altri paesi europei. L'approvazione della manovra entro l'estate ha consentito inoltre di agire in una cornice stabile di riferimento entro la quale attuare le riforme programmate dal Governo, tra le quali, prioritariamente, il federalismo fiscale. La riforma dello Stato in senso federale consentirà di coniugare autonomia e responsabilità, decisioni di spesa e relativo finanziamento, equità e giustizia sociale.

2. Il processo di liberalizzazione e semplificazione resta una delle principali priorità dell'Italia. Più mercato significa più innovazione, più competitività, più qualità, e prezzi più bassi per beni e servizi. Allo stesso tempo, la razionalizzazione delle norme e delle procedure amministrative, e un significativo miglioramento della qualità dei servizi prestati dalla Pubblica Amministrazione, possono portare a guadagni tangibili per i cittadini e le imprese. I tre principali settori di intervento riguardano i servizi privati, il settore dell'energia e i servizi pubblici locali.
3. L'Italia intende continuare ad adottare politiche che stimolino la ricerca e l'innovazione, fattori determinanti dello sviluppo di lungo termine. Esse debbono tenere conto delle peculiarità del nostro sistema manifatturiero e della struttura produttiva del nostro Paese. Queste peculiarità contribuiscono a spiegare perché, nonostante le iniziative adottate negli ultimi anni, l'Italia sia ancora molto lontana dall'obiettivo del 2,5% di spesa in ricerca sul PIL. Un contributo molto rilevante alla crescita della spesa per ricerca verrà dalla programmazione del QSN 2007-2013, che assegna a ricerca e innovazione risorse per oltre venti miliardi di euro. Inoltre, iniziative come "Industria 2015", i programmi strategici di ricerca, i distretti tecnologici, un sistema di importanti agevolazioni fiscali, e l'incremento del numero dei ricercatori, potranno concorrere significativamente ad avvicinarsi progressivamente all'obiettivo del 2,5%. Allo stesso tempo, un sistema adeguato di valutazione della ricerca universitaria basato su un'agenzia indipendente permetterà di migliorarne la qualità.
4. Nel settore delle infrastrutture, la strategia dell'Italia prevede una serie di iniziative innovative, tra cui la concentrazione degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate a favore di settori strategici, come l'energia, le reti di telecomunicazione e i servizi di trasporto. Resta confermato l'im-

pegno sui progetti TEN-T, nell'ambito del quale va segnalata l'abrogazione della revoca delle concessioni TAV. La crescita potenziale del Mezzogiorno rimane compressa anche per la minore disponibilità di infrastrutture funzionanti e l'inferiore qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese: per questo motivo resta elevata l'attenzione agli investimenti in questa area, testimoniata sia dagli interventi previsti dalla programmazione comunitaria appena conclusa, su cui i livelli di attuazione sono molto soddisfacenti, che da quella 2007-2013. L'Italia sta inoltre attuando un ambizioso piano di miglioramento della rete di trasmissione dati a banda larga, sia su cavo che su tecnologia WI-MAX.

5. Pur proseguendo la riduzione dell'intensità emissiva dell'economia italiana, lo scenario, elaborato includendo le politiche attuate fino al maggio 2007, indica che al 2010 le emissioni di GHG ammonteranno a 576 MtCO₂eq, per cui la distanza dell'Italia dall'obiettivo di Kyoto sarà pari a 93 MtCO₂/anno. Per questo motivo, la manovra economica 2008 ha approvato ulteriori provvedimenti volti ad intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto con particolare riguardo al settore delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica. Va inoltre sottolineato che la manovra economica prevede la convocazione della Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente. Obiettivo della Conferenza, è l'elaborazione della proposta di "Strategia energetica nazionale" che il Governo dovrà adottare entro febbraio 2009 e che dovrà identificare le priorità di breve e lungo periodo.
6. L'Italia intende attuare una profonda riforma dell'impianto complessivo del sistema italiano dell'istruzione, attraverso una revisione dell'intero quadro normativo, ordinamentale, organizzativo e operativo, tenendo anche conto di uno scenario tendenziale di decremento della popolazione scolastica. Gli interventi finalizzati al razionale ed efficace utilizzo delle risorse economiche - nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica - mirano a realizzare, attraverso la valorizzazione dell'autonomia delle unità scolastiche e il pieno coinvolgimento delle Autonomie locali, una nuova governance territoriale dell'istruzione/formazione. A ciò si accompagna un Piano programmatico che individua le seguenti macroaree di intervento ai fini della revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico. La formazione, rivista nei modi, nei tempi e nei contenuti, gioca un ruolo chiave nel-

l'attuazione del modello italiano di *flexicurity* ed è intenzione del Governo valorizzarla pienamente allestendo un Piano straordinario. Le iniziative di formazione dirette ai lavoratori occupati (formazione continua) rappresentano, inoltre, una parte fondamentale della strategia italiana di *lifelong learning*. Gli strumenti finanziari che alimentano il sistema, in un'ottica integrata, danno priorità alle categorie più esposte ai rischi di espulsione dal mercato del lavoro e ai lavoratori che accedono con maggiore difficoltà agli interventi di aggiornamento, qualificazione, riqualificazione.

7. L'Italia si riconosce nei principi comuni di *flexicurity* approvati dal Consiglio dei Ministri del lavoro dell'Unione europea. Il Governo intende avviare un programma organico di semplificazione e deregolazione del lavoro che, senza abbassare il livello di tutela del lavoratore e della lavoratrice, è rivolto a liberare sia l'impresa sia il prestatore d'opera da adempimenti burocratici e formali e a facilitare così l'occupazione riducendone i costi indiretti.

Le valutazioni della Commissione sul Rapporto di attuazione del 2007-2008 e la Raccomandazione approvata dal Consiglio europeo della primavera 2009 sottolineano i progressi realizzati dall'Italia, ma confermano gli inviti ad impegni maggiori, come risulta nel seguente riquadro.

RIQUADRO 14

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO SULL'AGGIORNAMENTO NEL 2009 DEGLI INDIRIZZI DI MASSIMA PER LE POLITICHE ECONOMICHE DEGLI STATI MEMBRI E DELLA COMUNITÀ E SULL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE DEGLI STATI MEMBRI, CONSIGLIO EUROPEO, 19-20 MARZO 2009.

ITALIA

1. Nel 2008 l'economia italiana ha subito una flessione stimata allo 0,6%. L'inflazione elevata, gli effetti negativi sulla ricchezza e la maggiore incertezza hanno frenato i consumi privati, mentre il calo della domanda e condizioni di finanziamento più rigorose hanno causato una dimi-

nuzione degli investimenti. Il deterioramento della competitività a livello di costi e l'indebolimento della domanda a livello globale hanno avuto ripercussioni anche sulle esportazioni. La Commissione stima che il PIL nel 2009 subirà un'ulteriore flessione del 2%. L'inflazione ha raggiunto il suo massimo nel terzo trimestre del 2008 e si prevede che diminuisca. Il disavanzo di bilancio è di nuovo in aumento, dopo che nel 2007 era sceso all'1,6% del PIL. Il debito lordo secondo le stime ha raggiunto il 105% del PIL nel 2008 e salirà ancora nel 2009 e 2010. La Commissione prevede un disavanzo delle partite correnti per il 2008 al di sopra del 2% del PIL, ma percentuali limitate nel 2009 e 2010.

2. Le stime indicano che l'andamento della crescita dell'occupazione, sebbene lievemente positivo nel 2008, diverrà negativo nel 2009. Con una crescita della forza lavoro più rapida rispetto alla crescita dell'occupazione, nel 2008 il tasso di disoccupazione ha registrato un aumento per la prima volta in dieci anni e si prevede che questa tendenza negativa continui nel 2009. I lavoratori poco qualificati e quelli con contratti atipici sono fra le categorie che più probabilmente risentiranno della crisi.
3. In risposta alla crisi finanziaria e come parte di una strategia coordinata a livello dell'UE, l'Italia ha adottato provvedimenti a sostegno del settore finanziario volti a stabilizzare il settore bancario, che dovrebbero inoltre contribuire a facilitare l'accesso ai finanziamenti e a sostenere così l'intera economia e la stabilità macroeconomica. A ciò si aggiungono le misure adottate dall'Italia in risposta alla crisi economica, volte a sostenere i consumi privati, in particolare per le famiglie a basso reddito, e gli investimenti.
4. La Commissione valuterà la conformità delle misure adottate dall'Italia per far fronte alla crisi economica con i principi stabiliti nel piano di ripresa approvato dal Consiglio europeo. Per quanto riguarda le finanze pubbliche, la Commissione ed il Consiglio hanno valutato la compatibilità del programma di stabilità aggiornato con il patto di stabilità e crescita. Oltre all'attuazione rapida delle misure raccomandate al punto 7, occorre incoraggiare la transizione verso un'economia a basse emissioni di CO₂ e rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine.
5. L'Italia ha proseguito l'applicazione del suo programma nazionale di

riforma. I progressi più evidenti hanno riguardato l'aggiustamento fiscale. Sono state introdotte alcune misure per migliorare il contesto imprenditoriale, in particolare mediante l'abrogazione di una serie di leggi ridondanti e migliorando l'efficienza della pubblica amministrazione. È stato fissato l'obiettivo di ridurre del 25% gli oneri amministrativi per le imprese entro il 2012 e si sta completando un progetto volto a misurare tali oneri. Sono stati compiuti i primi passi verso un'impostazione basata sulla "flessicurezza": resta da vedere quale sarà l'effetto delle nuove misure nei settori dell'istruzione e della ricerca. Occorrono provvedimenti supplementari per migliorare ulteriormente la concorrenza.

6. La debole crescita della produttività e un livello di debito pubblico costantemente superiore al PIL hanno frenato l'economia italiana per molti anni, anche se l'indebitamento delle famiglie e del settore delle imprese è relativamente basso. Il debito pubblico pesa sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Le politiche fondamentali necessarie per affrontare il problema della produttività comportano riforme strutturali profonde, fra cui il rafforzamento del quadro della concorrenza, la semplificazione del contesto imprenditoriale mediante lo snellimento della burocrazia a tutti i livelli di governo, il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro e la promozione della R&S. La formazione del capitale umano richiede una maggiore attenzione e il potenziale di manodopera inutilizzato dovrebbe essere valorizzato meglio, soprattutto al sud. Un altro aspetto importante per recuperare competitività è assicurare un maggiore allineamento tra l'andamento dei salari e quello della produttività, mediante un'ulteriore decentramento del meccanismo di determinazione dei salari. Sulla base delle riforme di bilancio introdotte nel luglio 2008, è importante assicurare la costante sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine onde creare condizioni più favorevoli per gli investimenti e lasciare margine per aumentare la spesa destinata al capitale umano e alle infrastrutture. L'attuazione del pacchetto sull'energia e sul cambiamento climatico, approvato dal Consiglio europeo, richiederà particolare attenzione.
7. Basandosi sulla valutazione della Commissione relativa ai progressi registrati, il Consiglio raccomanda all'Italia di proseguire l'attuazione delle riforme strutturali. In particolare, si raccomanda all'Italia di: - perseguire il risanamento delle finanze pubbliche a medio termine al fine di

migliorarne la sostenibilità, riducendo in particolare l'aumento della spesa primaria corrente e migliorando nel contempo l'efficienza della spesa, ed elaborare il quadro del futuro federalismo fiscale per sostenere questo obiettivo;

- proseguire e, ove possibile, intensificare gli sforzi per introdurre ed attuare riforme generali volte a rafforzare la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi, semplificare la legislazione e ridurre gli oneri amministrativi a tutti i livelli di governo, nonché riformare la pubblica amministrazione migliorandone in tal modo la produttività;
- secondo un'impostazione basata sulla "flessicurezza" e con l'obiettivo di ridurre le disparità regionali, assicurare la gestione efficiente dei servizi di collocamento, promuovere l'apprendimento permanente, continuare ad assegnare la spesa sociale, entro i limiti delle finanze pubbliche, così da realizzare gradualmente un sistema globale di indennità di disoccupazione, nonché affrontare ulteriormente il problema del lavoro non dichiarato; migliorare l'efficienza, i risultati e gli *standard* del sistema scolastico

L'avvio del secondo ciclo della Strategia deve fare i conti con la crisi finanziaria e con la conseguente recessione. L'attuazione delle riforme, in una fase in cui l'Italia, al pari degli altri Stati dell'Unione, è impegnata a fronteggiare la caduta della domanda e la crescente disoccupazione, si presenta come una sfida volta a dare alle politiche immediate, indispensabili per rispondere alla crisi, un respiro di medio-lungo termine per riprendere il cammino dello sviluppo.

Il Rapporto dell'Italia sullo stato di attuazione al 2009 del PNR 2008-2010, approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 ottobre 2009, si iscrive dunque nello scenario della crisi finanziaria globale e delle prime risposte nazionali. *"Le sfide e le priorità che l'Italia e il suo Governo hanno davanti rappresentano, da un lato, una risposta all'attuale crisi economica e, dall'altro, l'attuazione nazionale degli obiettivi della Strategia di Lisbona declinata nelle raccomandazioni paese per il 2009 ed, in particolare, nel risanamento e nella sostenibilità delle finanze pubbliche, nella semplificazione delle procedure amministrative, nelle liberalizzazioni*

*dei mercati e nell'efficienza del mercato del lavoro. Ci sono ancora molte cose da fare. Il Governo intende portare avanti con convinzione le riforme della Strategia di Lisbona, e questo Rapporto ne è la testimonianza*²⁰⁸.

Il Rapporto espone lo stato di avanzamento delle riforme nei tre ambiti oggetto del monitoraggio: aspetti macroeconomico, microeconomici e del mercato del lavoro.

1) *Aspetti macroeconomici.* Per quanto riguarda le linee principali di riforma, risaltano gli interventi a sostegno della domanda, anche se l'utilizzo della politica di bilancio in funzione anticiclica è stato limitato dalla presenza di un elevato peso del debito pubblico e dalla necessità di evitare un aumento dei tassi di interesse sul debito. Il piano in funzione anticrisi prevede una pluralità di strumenti e si basa su interventi per salvaguardare il sistema creditizio, interventi per l'economia reale, varati dopo l'adozione del piano europeo di ripresa economica, interventi settoriali e per lo stimolo dei consumi, provvedimenti per potenziare il sostegno al reddito, interventi per accelerare gli investimenti pubblici. Escludendo gli interventi a favore del settore bancario, il piano anticrisi ha stanziato risorse lorde di quasi 35,5 miliardi per il quadriennio 2008-2011, corrispondenti al 2,3 per cento del PIL. Inoltre, il Governo ha proseguito nell'attuazione della politica regionale, volta ad aumentare la dotazione infrastrutturale e la competitività dei territori, le cui priorità sono strettamente connesse con quelle della Strategia di Lisbona. *"Alla fine del 2008 oltre il 69% della spesa per interventi previsti dai due cicli di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 e 2007-2013 ha riguardato le priorità della strategia di Lisbona e oltre la metà di questi investimenti è stato destinato al settore delle infrastrutture e alla tutela dell'ambiente"*. Anche la politica regionale, come evidenziato nel capitolo 4, ha contribuito a fronteggiare l'emergenza della crisi: alcuni interventi varati nell'ambito del Piano anti-crisi. Alcuni hanno infatti trovato parziale o totale copertura finanziaria nell'ambito del Fondo Aree Sottoutilizzate: il potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale (circa 12 miliardi di euro); la creazione del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (9 miliardi di euro, di cui 4 miliardi di euro per

²⁰⁸ Si confronti il testo citato in <http://www.politichecomunitarie.it/newsletter/16966/rapporto-dellitalia-sullattuazione-al-2009-del-pnr-2008-2010-e-la-risposta-alla-crisi>

l'emergenza terremoto in Abruzzo); l'incremento del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione per sostenere il reddito dei disoccupati (4 miliardi di euro).

2) *Aspetti microeconomici*. Il Rapporto segnala le principali linee di riforma implementate nel corso dell'anno. In particolare, significativi progressi hanno riguardato la liberalizzazione dei mercati e la creazione di un quadro normativo chiaro. L'art. 47 della legge del 23 luglio 99/2009 ha introdotto la legge annuale per il mercato e la concorrenza, quale strumento finalizzato a rimuovere gli ostacoli (normativi o amministrativi) che limitano l'apertura dei mercati ed a garantire la tutela dei consumatori. Un altro, importante contributo alle liberalizzazioni è fornito dal recepimento della Direttiva 2006/123/CE in materia di liberalizzazione dei servizi, che deve essere utilizzata anche per semplificare i rapporti fra imprese e amministrazioni e modernizzare la PA. Il Governo è fortemente impegnato, inoltre, a migliorare la qualità della regolazione, in particolare attraverso il dispositivo "taglia leggi" che ha consentito, sino ad ora, l'abrogazione di oltre 36.000 disposizioni normative statali obsolete. L'operazione alla sua conclusione porterà il totale complessivo delle leggi in vigore a poco più di 14.000 leggi. Infine, il Governo ha proseguito nella riforma e nella modernizzazione del pubblico impiego. Sono state approvate la legge delega ed il relativo decreto legislativo attuativo volti a riformare, improntandola alla valorizzazione del merito, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici in materia di contrattazione collettiva, valutazione del personale, dirigenza pubblica.

3) *Mercato del lavoro*. Molti sono stati gli interventi tesi a proseguire le azioni di riforma strutturale già avviate negli scorsi anni. In particolare, l'azione di contrasto del lavoro irregolare resta una priorità del Governo ed è dimostrata dai risultati dell'attività ispettiva: la strategia adottata è quella di alleggerire il carico amministrativo delle imprese e premiare i comportamenti virtuosi. Inoltre, l'Italia si riconosce nei principi comuni della "flessicurezza" approvati dal Consiglio europeo a fine 2007: il DPEF 2010-2013 richiama i tre diritti fondamentali del lavoratore, ovvero "*salute e sicurezza, opportunità di apprendimento continuo e equa remunerazione*". Anche le azioni di contrasto alla povertà conti-

nuano ad essere perseguite attraverso le misure di sostegno economico a beneficio dei pensionati e dei nuclei familiari a basso reddito. Nel periodo che va dal 1° dicembre 2008 al 30 giugno 2009 oltre 595.000 soggetti (di cui 2/3 nel Mezzogiorno) hanno beneficiato del programma "Carta acquisti". Inoltre, in tema di previdenza, il Parlamento italiano ha approvato una legge per avviare, dal 1° gennaio 2010, una graduale parificazione dell'età pensionabile per uomini e donne nel pubblico impiego. A fronte della gravità della situazione economica, il Governo ha infine adottato una serie di misure per l'occupazione, rafforzando gli strumenti di tutela, come la Cassa Integrazione Guadagni (CIG) e la mobilità in deroga. A prescindere dallo specifico ambito di intervento, risultano particolarmente preziosi al fine dell'orientamento degli interventi governativi, alcuni dati di contesto emersi dall'analisi della suddetta metodologia LAF per la valutazione delle riforme basata su indicatori strutturali (cfr. cap. 2.2.2.), di cui nel prossimo paragrafo si riassumono alcuni risultati.

3.4. Il nuovo PNR 2010 elaborato nell'ambito della Strategia Europa 2020

Nel corso dei primi mesi del 2010, contemporaneamente alla nuova Strategia "Europa 2020", che rappresenta la continuazione della precedente Strategia di Lisbona (cfr. cap. 5, Parte II), l'Unione europea ha avviato un processo molto complesso e delicato di rafforzamento della *governance* economica.

In questo contesto, l'Italia fa la sua parte. Con l'incontro del 23 settembre 2010 tra il Ministro per le Politiche europee, Andrea Ronchi, e la delegazione della Commissione europea guidata dal Direttore Generale per gli Affari Economici e Finanziari, Marco Buti, sono stati formalmente avviati i lavori di preparazione del Programma Nazionale di Riforma che tutti i Paesi dell'UE devono presentare a Bruxelles in versione preliminare entro il 12 novembre e in versione definitiva nel mese di aprile del 2011.

L'Italia è stato il primo dei Paesi visitati dalla Commissione. Nel corso dell'incontro si è discusso dei principali ostacoli individuati da Bruxelles

alla crescita italiana (finanze pubbliche, produttività, efficienza della Pubblica Amministrazione, concorrenza, innovazione, capitale umano e occupazione) e delle misure che l'Italia intende adottare nell'immediato futuro per rimuovere questi ostacoli. *"L'Unione Europea ha già fatto una parte del lavoro"*, ha precisato il Ministro Ronchi, *"individuando per noi il debito pubblico, il rapporto tra salari e produttività e la crescita di quest'ultima, i tassi di occupazione dei giovani, delle donne e del Mezzogiorno, l'efficienza del mercato e della pubblica amministrazione, il capitale umano, la ricerca e l'innovazione. A questi, a mio parere, dovremo aggiungere la necessità di migliorare la dotazione infrastrutturale del Paese, comprese quella per l'energia, e una riflessione sui divari regionali che non sia limitata all'occupazione ma ne individui le matrici"*.

Il Ministro ha altresì ribadito che il Programma Nazionale di Riforma (PNR) non rappresenta una novità. A cambiare è la volontà politica, basata su un approccio comune ed un metodo che punta a coordinare le politiche prima che esse siano messe in atto, e non a catalogare gli interventi già effettuati. Insieme al Programma di Stabilità, il PNR chiarisce pertanto la strada che il Governo intende effettuare nell'ambito delle politiche economiche e finanziarie. *"Si tratta"*, conclude il Ministro Ronchi, di *"un'occasione di dialogo del governo con il Parlamento e il Paese che non va sottovalutata: un'occasione sulla quale l'Esecutivo si deve ritrovare a discutere collegialmente per trovare soluzioni condivise, per migliorare il benessere dei cittadini e la competitività delle imprese. Una sfida importante per una Italia che deve utilizzare al meglio il mercato unico e tornare a crescere"*²⁰⁹.

In questa prospettiva, è stato preparato il PNR 2010, esaminato dal CIACE ed approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 novembre 2010. Stabilità e riforme sono oggi le due direttrici chiave della politica economica dell'Europa 2020, i cui contorni sono delineati nei documenti strategici: il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma. Questi rappresentano la mappa che i Paesi europei dovranno seguire per raggiungere obiettivi di crescita e occupazione più ambiziosi e sostenibili.

Come si è accennato, nella fase di avvio del Semestre europeo (cfr. cap. 1.3., Parte II) il PNR 2010 è presentato in "bozza" all'Unione europea, mentre la versione definitiva verrà trasmessa nell'aprile 2011 insieme al Programma di stabilità. Questo documento, quindi, interviene in un

²⁰⁹ <http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/17442/riforme-ronchi-incontra-commissione-europea>.

periodo, per dir così, transitorio che sta traghettando la Strategia di Lisbona verso la nuova dimensione strategica al 2020. In particolare, nel PNR 2010 emerge una maggiore interconnessione fra questa "nuova" fase del processo di "lisbonizzazione" e i pilastri portanti su cui si è retto - e continua a reggersi - il governo dell'economia europea; il Patto di stabilità e di crescita e le procedure di approvazione del bilancio dell'UE. In effetti, le procedure del "semestre europeo" e quelle di approvazione del bilancio dell'UE rinviano al triangolo istituzionale europeo, Commissione-Parlamento-Consiglio, la cui importanza si riafferma in riferimento ai compiti attribuiti a questi organismi quanto al rispetto dei parametri previsti dal Patto di stabilità e crescita. Ma, per le ragioni suesposte, sia la procedure che le sedi sono oggi sottoposte ad una importante revisione: lo dimostrano, fra gli altri, i documenti strategici dello *Stability Program* (SP) e del Programma Nazionale di Riforma (PNR). Riguardo a quest'ultimo, nella bozza del PNR 2010, il Governo italiano focalizza l'attenzione sulla strategia di sviluppo del nostro Paese, individuando un vincolo e quattro obiettivi fondamentali. Il vincolo è quello del debito pubblico. Gli obiettivi riguardano quattro nodi "antichi": la questione meridionale, il comparto fiscale, il problema energetico (nucleare) e l'eccesso di regole (la questione della legalità). Nodi, questi, su cui occorre intervenire per attivare le leve dello sviluppo economico, comprese quelle connesse con la spesa pubblica finanziata in *deficit*.

- *Questione meridionale*: il Governo ricorda che l'Italia si presenta come una economia "duale". Il centro-nord italiano ha nel corso degli anni consolidato un elevato livello di sviluppo, con un modello non molto diverso da quello tedesco. Nell'area meridionale, invece, la distanza - soprattutto per quanto concerne la competitività - che separa il nostro Paese dalla Germania diventa consistente. Per evitare che la dualità Nord-Sud si tramuti in frattura e divisione, bisogna concentrare gli sforzi per ridurre i gap economici esistenti fra queste due macro aree del nostro Paese. In concreto, ciò significa che bisogna insistere sui contratti di produttività, che devono essere alimentati con una ricapitalizzazione delle "reti d'impresa". La competitività, tuttavia, deve essere anche sostenuta con un aumento degli investimenti in Ricerca e Sviluppo.
- *Questione fiscale*: la bozza del PNR 2010 evidenzia la necessità di elaborare ed implementare una riforma generale, tesa a disancorare il nostro sistema economico dalle gabbie di un modello fiscale vecchio di mezzo secolo, vieppiù

peggiorato nel corso del tempo.

- *Nucleare*: constatando che in quasi tutti gli altri Paesi membri dell'UE il sistema di approvvigionamento dell'energia si basa anche sulle centrali nucleari, l'azione del Governo è diretta ad un aumento degli investimenti, che dovrà alla lunga portare alla riduzione dello svantaggio competitivo accumulato dall'Italia nel campo energetico.
- *Questione "legale"*: sotto quest'aspetto il PNR 2010 sottolinea come l'Italia sia in fondo un Paese ove l'economia risulta "bloccata" anche per un eccessivo numero di regole. Ragione per cui dal documento emerge l'intenzione del Governo di tracciare un sostanziale cambio di rotta, tale da favorire un diverso modello legislativo, simile all'approccio liberale anglosassone: fermo restando le leggi penali ed europee, è lecito e libero tutto ciò che non è espressamente vietato.

La bozza del PNR 2010 pone insomma l'accento sui limiti, denunciati da oltre trent'anni, che ostacolano la crescita nel nostro Paese: l'elevato livello di debito pubblico; la relativa necessità di imprimere un maggior controllo sulle finanze pubbliche; la scarsa competitività, anche con riguardo al rapporto tra salari e produttività; un mercato che in alcuni settori è scarsamente concorrenziale; un sistema di istruzione e formazione da rendere moderno ed efficiente; uno stato dell'arte della ricerca e dell'innovazione da potenziare e da collegare anche alle imprese per migliorarne la competitività; il livello di occupazione che, sia pure in complesso migliorato negli ultimi anni, presenta ancor oggi forti differenze fra regione e regione; infine una nota ancora dolente dal livello e qualità dell'occupazione femminile e di quella giovanile.

Ciò premesso, nella bozza del PNR 2010 il Governo fa notare che per rimuovere questi ostacoli, il primo passo da compiere è quello teso a garantire una maggiore stabilità delle finanze pubbliche. In tal senso, nel documento vengono descritte alcune misure strutturali, di cui le più rilevanti sono: il processo di stabilizzazione e riduzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL; il federalismo demaniale e il trasferimento di competenze tributarie dal centro agli enti territoriali periferici; il dibattito su una riforma complessiva del sistema tributario italiano, ispirata a principi di semplificazione, decentramento, e "*spostamento del peso*" e del

valore "*della tassazione dalle persone alle cose*". Per quanto riguarda il lavoro, l'obiettivo del Governo è il raggiungimento, entro il 2020, di un tasso di occupazione pari al 67-69 per cento. In questa prospettiva, la bozza del PNR 2010 evidenzia alcuni strumenti operativi, tra cui la riforma del modello contrattuale, essenziale per migliorare il margine di produttività e la competitività delle imprese.

Nel documento del novembre 2010 si evidenzia inoltre la necessità di migliorare l'ambiente competitivo puntando in particolare sull'attuazione del Decreto Legislativo n. 59 del 26 marzo 2010 di recepimento della Direttiva sulla libera circolazione dei servizi nonché l'introduzione nel Meridione d'Italia di zone a "burocrazia zero". Occorre attribuire alle imprese europee che vogliono insediarsi nel nostro Paese la possibilità di scegliere il regime fiscale europeo più favorevole.

Questi obiettivi si integrano o, quantomeno, interagiscono con quello dello sviluppo della conoscenza della ricerca e dell'innovazione: fattori oltremodo determinanti per lo sviluppo della competitività dell'intero sistema economico italiano. In proposito, il Governo richiama le riforme approvate dell'istruzione primaria e secondaria e dell'Università, che hanno come principi ispiratori la ridefinizione dell'intero modello di formazione con curriculum maggiormente informati alle esigenze del mercato del lavoro. Le misure governative mirano ad una drastica riduzione degli abbandoni scolastici nonché ad un incremento della diffusione dell'istruzione terziaria - o equivalente - pari al 26-27 per cento dell'intera popolazione.

Nella bozza del PNR 2010 si sottolinea infine che, al raggiungimento di questi obiettivi, devono contribuire gli interventi di politica regionale, così come prospettati nel Quadro strategico nazionale 2007-2013 e nei programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali europei: risorse in larga parte stabilite sulla base dei *target* fissati nella Strategia di Lisbona, secondo la sua nuova formulazione di "Europa 2020" (cfr. cap. 2.3.1., Parte II). Molti di questi programmi sono già in corso di attuazione; a ciò s'aggiunga che il Governo si impegna a dare nuovo impulso alle Amministrazioni centrali e regionali affinché ne accelerino la realizzazione, migliorandone al contempo l'efficacia e le performance operative. In sintesi, la bozza del PNR vuol rappresentare un primo passo verso un

nuovo, strategico percorso che ha come obiettivo principale quello di ridurre gli squilibri esistenti a livello regionale, nazionale, ed europeo. Si vuole così garantire ai cittadini e alle imprese maggiore benessere, crescita ed occupazione.

3.5 Il Trattato di Lisbona e il “cantiere” delle riforme in corso in Italia

Tra le più interessanti innovazioni introdotte dal Trattato Lisbona, vi è indubbiamente quella di avere inserito i Parlamenti nazionali nel circuito decisionale europeo. Essi diventano interlocutori diretti delle istituzioni comunitarie, al termine di un processo iniziato nel 1990, con l'istituzione dell'Assise dei Parlamenti europei, e poi della COSAC quale organo di raccordo con il Parlamento europeo (Trattato di Amsterdam 1997).

Le nuove procedure del Trattato di Lisbona "Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'UE" prevedono che la Commissione trasmetta direttamente alle Assemblee nazionali (e non più tramite i Governi) i materiali preparatori degli atti europei, il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica, oltre che tutti i progetti di atti legislativi europei indirizzati al Parlamento europeo e al Consiglio. Con l'obiettivo di *"incoraggiare una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea e di potenziarne i loro interessi"* si è inoltre deciso di consentire a ciascun Parlamento nazionale la possibilità di sollevare obiezioni tramite parere motivato, consultando se del caso, le Assemblee regionali entro otto settimane dalla data di trasmissione di una proposta legislativa, in merito alla corretta applicazione nel caso di specie del principio di sussidiarietà e di proporzionalità "Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

Il procedimento permetterà ai Parlamenti nazionali di intervenire nel momento di formazione della legislazione europea, con la possibilità di esprimere la propria voce a Bruxelles, attivando eventualmente la procedura di cd. allarme preventivo (*early warning*), che obbligherà la Commissione a riesaminare il progetto sul quale almeno un terzo (un

quarto per materie rientranti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia) dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (due voti se il sistema è bicamerale, uno se monocamerale) avranno espresso obiezioni in merito al rispetto dei suddetti principi.

Non solo: se il parere contrario all'iniziativa legislativa europea è espresso con la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali e la Commissione non intende tener conto di tale parere, l'ultima parola spetterà al Consiglio e al Parlamento europeo. Se questi organi condividono il parere delle Assemblee nazionali - con il 55% dei membri dei voti nel Consiglio e con la maggioranza dei voti espressi nel Parlamento europeo - la procedura di approvazione dell'atto viene invece interrotta. Per quanto concerne i riflessi di questi nuovi poteri e di queste nuove procedure sull'ordinamento italiano, è evidente che le disposizioni della legge 11/2005 risultano in parte superate, sia per quanto riguarda le modalità di intervento del Parlamento e della Conferenza permanente Stato-Regioni nelle materie di propria competenza per quel che attiene gli aspetti europei, sia per gli effetti che da questi interventi derivano sulle posizioni del Governo italiano in seno al Consiglio.

Va peraltro ricordato che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e in particolare il "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" ad esso allegato, ha determinato la necessità di ridefinire il ruolo del Parlamento nel quadro del processo di integrazione europea. Su questi aspetti era già intervenuta la legge del 4 giugno 2010, n. 96 (la legge comunitaria 2009), con integrazioni importanti alla legge n. 11/2005: in particolare, l'aggiunta dell'art. 4-quater nella legge n. 11 impegna ora il Governo ad accompagnare la trasmissione dei progetti di atti legislativi dell'Unione con una valutazione del loro impatto complessivo; il che consente alle Camere un più efficace controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. A ciò s'aggiunga che, in luogo della precedente relazione annuale, con la modifica dell'art. 15 della legge n. 11/2005 sono state introdotte due distinte e dettagliate Relazioni, che devono essere presentate rispettivamente entro il 31 gennaio e il 31 dicembre di ogni anno: con questi documenti il Governo informa il Parlamento sugli sviluppi nel processo di integrazione europea, sulle politiche e sulle le priorità dall'Esecutivo per l'anno che si conclude e per quello successivo.

Nell'ottica del rafforzamento del ruolo del Parlamento, il nuovo articolo 4-bis, introdotto anch'esso dalla legge del 4 giugno 2010, stabilisce altri incisivi obblighi nei confronti del Governo: sia in sede di Consiglio dei Ministri dell'UE che nelle relazioni con le altre istituzioni europee, l'Esecutivo italiano deve tener conto degli indirizzi definiti dalle Camere. Lo stesso si dica circa l'elaborazione di tutti i progetti, o degli atti, involgenti questioni europee. In particolare, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per le politiche europee devono riferire regolarmente alle Camere del seguito dato agli indirizzi parlamentari, motivando, se del caso, eventuali scostamenti.

Infine si sottolinea, il rilievo dato alla Strategia di Lisbona dal nuovo articolo 4-ter della legge n. 11/2005 (anch'esso introdotto dalla legge comunitaria del 2009), lì dove s'afferma che, nella predisposizione dei Programmi nazionali di riforma e nella elaborazione delle Relazioni annuali di attuazione degli obiettivi stabiliti nella Strategia di Lisbona, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per le politiche europee devono assicurare "in modo tempestivo" l'informazione e la consultazione parlamentare. In proposito, va ricordato che prima di essere trasmesso alla Commissione europea, il progetto di Programma nazionale di riforma deve essere sottoposto all'attenzione dei competenti organi parlamentari che possono formulare osservazioni oppure adottare nuovi atti di indirizzo, secondo le norme dei relativi regolamenti.

In una prospettiva più organica di riforma della legge n. 11/2005, il Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2010 ha approvato un disegno di legge (A.C. n. 3921) che mette a frutto l'esperienza maturata negli anni passati, attuando al contempo i principi e le norme del Trattato di Lisbona.²¹⁰ L'attenzione si focalizza sulla necessità di modificare, o meglio semplificare, sotto più di un aspetto le norme ed i meccanismi originariamente previsti: e ciò rileva sia in merito alle procedure di formazione della posizione italiana da sostenere a Bruxelles nel processo decisionale europeo (fase ascendente), che in relazione agli strumenti di attuazione degli obblighi posti dal diritto dell'Unione europea (fase

²¹⁰ Durante l'esame del ddl e delle pdl abbinate, il 22 settembre 2010 la XIV Commissione della Camera dei Deputati ha adottato un testo unificato delle pdl Gozi (AC 288), Stucchi (AC 2862), Buttiglione (AC 2854) e Pescante (AC 3055) di riforma della legge 11/2005. Il 1° febbraio 2011 la Commissione ha poi istituito un Comitato ristretto per lavorare sul Testo unificato, il quale è stato successivamente deliberato in data primo marzo 2011 come testo base per il seguito dell'esame in sede referente. Il 9 marzo la XIV Commissione ha approvato il testo; l'esame in aula è previsto per il 23 e 24 marzo 2011.

discendente). Per questa seconda fase, la riforma prevede uno "sdoppiamento" della legge comunitaria in due distinte leggi annuali: una legge di delegazione europea, recante esclusivamente deleghe legislative e autorizzazioni all'attuazione in via regolamentare secondo tempi strettamente collegati alle scadenze delle direttive e delle decisioni quadro da recepire; e una legge europea recante disposizioni di attuazione diretta per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Le procedure di recepimento vengono così snellite, in modo tale da evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Resta salva la possibilità per il Governo di adottare provvedimenti anche urgenti per dar seguito alle sentenze della Corte di Giustizia, o per risolvere procedure di infrazione in corso, ma solamente nel caso in cui la scadenza di tali obblighi risulti anteriore alla data dell'entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea.

I principali elementi di novità del Testo unificato riguardano innanzitutto gli aspetti organizzativi.²¹¹ Il CIACE, ridenominato Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), è rafforzato, e diventa il fulcro dell'attività in fase ascendente: il Comitato tecnico permanente, sua Segreteria, opera in stretto raccordo con la Rappresentanza permanente d'Italia a Bruxelles e con le diverse amministrazioni. È da sottolineare l'introduzione di nuclei europei all'interno delle diverse amministrazioni che devono operare in stretto raccordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche europee), assicurando il monitoraggio degli specifici ambiti di interesse e partecipando alla predisposizione dei contributi necessari per lo scambio di informazioni con le Camere. Nel testo si propone un rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'ambito della partecipazione alla fase ascendente, e più in generale si mette l'accento su questa importante fase aumentandone coordinamento e partecipazione dei soggetti. Il Governo (entro 15 giorni dalla trasmissione dell'atto) presenta una relazione sulla base giuridica, per quanto riguarda il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, lo stato e le prospettive dei negoziati; inoltre, entro 30 giorni dalla trasmissione dell'atto, l'amministrazione con prevalente competenza istituzionale presenta una relazione più specifica per la valutazione complessiva

²¹¹ Si consideri il Nuovo testo unificato recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure per l'adempimento degli obblighi comunitari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" (C 2854, 2862, 2888, 3055, 3866, 3866), disponibile in data 8 marzo 2011.

dell'atto. Sono previsti inoltre, nuovi obblighi informativi al Parlamento da parte del Governo, in merito agli sviluppi dei negoziati sui progetti in esame in Consiglio, oltre che sulle posizioni assunte a livello europeo per assicurare che la posizione rappresentata dall'Esecutivo in Consiglio dell'Unione europea sia coerente e in linea con gli indirizzi espressi dalle Camere. Infine, viene rafforzato anche il ruolo delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, sia in fase ascendente che in quella discendente.

In tema di recenti innovazioni e prospettive sulla partecipazione dell'Italia in UE, è doveroso citare la proposta di legge di iniziativa parlamentare (C 3921 Giorgetti) approvata il 9 febbraio 2011 all'unanimità, dopo il recepimento di una serie di emendamenti presentati dai gruppi di opposizione, dalla Camera dei deputati. Il 22 febbraio è la Commissione bilancio del Senato (A.S.2555) ad avviare - in seconda lettura - l'esame di questa proposta; esame tuttora in corso (al 9 marzo 2011). Il fine è quello di aggiornare la legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 31 dicembre 2009) nella direzione di un'armonizzazione e un allineamento del sistema nazionale delle decisioni di bilancio, con particolare riferimento sia ai contenuti e alla tempistica di esame dei principali documenti contabili nazionali, sia alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.²¹²

La proposta di legge (art. 1) disciplina i rapporti con l'Unione europea in materia di finanza pubblica, proponendo all'intero del nostro linguaggio normativo il principio della coerenza della programmazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, nel quadro dei criteri e delle procedure stabiliti a Bruxelles. In questa direzione, si inserisce la modifica della legge di contabilità con la previsione del pieno coinvolgimento del Parlamento nell'esame dei progetti, degli atti e dei documenti elaborati dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del cd. "semestre europeo". E' stabilito, inoltre - in virtù del parere con condizioni espresso dalla XIV Commissione - che il Ministro dell'economia e delle finanze riferisca alle Camere sulle linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate, nonché delle loro implicazioni per il nostro Paese.

²¹¹ Per le osservazioni che seguono e per ulteriori approfondimenti si tenga presente il Dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, n. 421/0 del 7 febbraio 2011.

Si richiede più in generale (art. 2) un aggiornamento del ciclo e del contenuto degli strumenti della programmazione di bilancio nazionale alla luce dell'introduzione del suddetto semestre, e ciò con l'obiettivo di consentire un pieno allineamento tra la programmazione nazionale e quella europea. Senza volere entrare troppo nello specifico, si consideri però la previsione che ogni ciclo programmatorio inizi ogni anno con la presentazione alle Camere del nuovo Documento di economia e finanza (DEF): un documento, che incorpora lo schema di Programma di stabilità (nella prima sezione); un'analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente (seconda sezione); e lo schema del Programma Nazionale di riforma (nella terza sezione).

In proposito, a seguito dell'esame in sede referente, ai contenuti del PNR già indicati nel testo iniziale (stato di avanzamento delle riforme avviate, squilibri macroeconomici nazionali, priorità del Paese con le principali riforme da attuare), è stato inserito il riferimento specifico all'esigenza che questo documento analizzi i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, rafforzamento della competitività del sistema economico e aumento dell'occupazione.

Al di là delle questioni di dettaglio di un testo ancora in *iter* di formazione, è importante in questa sede inquadrare il contesto europeo da cui trae spunto. Il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2011, infatti, sulla base di impulsi del Consiglio europeo e della stessa Commissione, ha deciso di avviare a partire dal gennaio 2011 "semestre europeo" (cfr. Introduzione e cap. 1.3., Parte II).

Si introduce una procedura organica volta al preventivo coordinamento, in sede europea, delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, e dei relativi principali interventi di riforma con effetti economico-finanziari. Il "semestre europeo" riguarda tutti gli aspetti della sorveglianza economica, comprese le politiche tese a garantire la disciplina di bilancio e la stabilità macroeconomica e a favorire la crescita e la competitività, conformemente alla Strategia "Europa 2020". Per questo è prevista la presentazione contestuale da parte degli Stati membri e la valutazione simultanea da parte della Commissione europea dei programmi di stabilità o di convergenza (PSC) e dei programmi nazionali di riforma (PNR). Come sottolineato in occasione della presentazione in V

Commissione della relazione sul suddetto ddl: *"L'unità dell'Europa è uno dei più importanti obiettivi tuttora da perseguire e sempre più l'Europa è un fattore di politica interna dei singoli Stati membri. Come affermato in occasione dell'esame del Programma europeo 2020 dobbiamo favorire ogni passo che ne rafforzi l'unione politica e l'integrazione. Questa prospettiva è rafforzata dalla recente crisi globale che ha colpito anche l'economia europea a partire dal 2008, mettendo in evidenza l'esigenza di realizzare a livello europeo un nuovo meccanismo per il coordinamento ex ante delle politiche economiche nazionali, fino ad ora affidato ai vincoli, meno stringenti, derivanti dall'adozione del metodo del 'coordinamento aperto'"*²¹³

²¹³ Tratto dalla Relazione della V commissione permanente (bilancio, tesoro e programmazione) presentata alla presidenza il 3 febbraio 2011 (relatore: Baretta) sulla proposta di legge d'iniziativa dei deputati Giancarlo Giorgetti, Gioacchino Alfano, Baretta, Bitonci, Lo Presti, Ciccanti, Cambursano, Commercio. Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (AC 3921).

Le politiche europee nel decennio

di Antonella Crescenzi e Cinzia Raimondi

4.1 Il processo di integrazione delle politiche e le nuove priorità

Una delle cause dell'insuccesso della Strategia di Lisbona è stata la mancanza di finanziamenti adeguati per poter sviluppare le azioni funzionali al raggiungimento degli obiettivi.

Tuttavia, vista la valenza di tipo "orizzontale" delle politiche di competitività, la Strategia ha trovato un sostegno finanziario in altri programmi: le conclusioni del Consiglio europeo di primavera del 2005 hanno evidenziato come sia indispensabile per raggiungere gli obiettivi di Lisbona mobilitare tutti i mezzi nazionali e comunitari, compresa la politica di coesione, per utilizzarne meglio le sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile.

Molte analisi e riflessioni elaborate nel trascorso decennio hanno riguardato, quindi, questi aspetti, in particolare con riferimento: a) alla struttura del bilancio europeo che si è mostrata inadeguata all'evoluzione dei tempi; b) alla politica di coesione, che nella sua "lisbonizzazione", assurge ad elemento importante nell'economia generale di questo nostro studio; c) alla politica della ricerca, cuore della politica della competitività e dell'innovazione.

Questo capitolo si propone, dunque, di rappresentare in sintesi l'evoluzione e gli effetti che la Strategia ha prodotto su tale intreccio di politiche, partendo dall'esame delle prospettive finanziarie, che segnano lo

sviluppo del quadro generale delle politiche dell'Unione, e proseguendo con quello delle politiche di coesione e di ricerca.

Innanzitutto, il bilancio. Tutte le politiche europee trovano una loro collocazione giuridica e istituzionale nel bilancio dell'Unione che rappresenta, quindi, una importante leva sia finanziaria - tradizionalmente alimentata dal sistema di cofinanziamento pubblico e dal partenariato pubblico-privato- che strategica -quale cardine per le politiche di investimento pubblico realizzate sul territorio-. Inoltre, il bilancio costituisce anche uno stimolo fondamentale per il miglioramento delle capacità di programmazione e gestione delle amministrazioni pubbliche e degli attori privati.

In secondo luogo, le politiche di coesione. Esse hanno offerto un apporto decisivo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona proprio in considerazione del fatto che la riduzione delle disparità economiche e sociali tra i territori può contribuire ad assicurare che tutte le regioni e le categorie sociali possano prendere parte, beneficiandone, allo sviluppo economico generale dell'Unione stessa, in coerenza con i principi contenuti nei Trattati.

Nelle pagine che seguono si ripercorrono i progressi compiuti nel decennio passato sia nella programmazione che nella gestione delle risorse comunitarie per la politica di coesione, verificando, nello stesso tempo, come tali successi abbiano contribuito a realizzare anche gli obiettivi della rinnovata Strategia di Lisbona.

La complementarietà tra le politiche di crescita, occupazione e competitività contenute nella Strategia e la politica di coesione ha favorito l'individuazione delle priorità, la sinergia tra le diverse istituzioni appartenenti a più livelli di governo, il raggiungimento di migliori risultati di sviluppo dei territori.

In particolare, le innovazioni introdotte nella gestione della politica di coesione a metà decennio configurano una integrazione più stretta tra politiche di competitività e politiche di coesione: il 60 per cento dei fondi per le regioni "Convergenza" e il 75 per cento per le regioni "Competitività" deve, infatti, essere destinato agli obiettivi di Lisbona. Da questo deriva che una alta percentuale dei fondi stanziati nel bilancio comunitario (dal 2007 al 2013) per le politiche di coesione (347 mld. euro a prezzi correnti, a cui vanno aggiunti altri 160 di cofinan-

ziamento nazionale) sono disponibili per tali obiettivi. Infine, le politiche di ricerca. Esse, vista la naturale interazione con quelle di competitività, hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona: lo stanziamento di bilancio per il 7° Programma Quadro per la Ricerca 2007-2013 è stato pari a circa 50 miliardi di euro. Dall'insieme di queste considerazioni risulta, quindi, che una parte rilevante del bilancio dell'Unione è finalizzata, nel quadro di programmazione finanziaria 2007-2013, agli obiettivi della crescita e dell'occupazione. Tuttavia, nonostante i progressi, il processo di integrazione delle politiche che si manifesta sul finire del decennio è ancora insufficiente per rispondere alle sfide dello sviluppo: dall'insieme delle analisi che saranno esposte nei prossimi paragrafi emerge, infatti, l'esigenza, da un lato, di un profondo cambiamento della *governance* e dell'architettura complessiva delle politiche dell'Unione, dall'altro, di una riforma del bilancio in grado di accompagnare questa evoluzione, garantendo le ambizioni di modernizzazione e di sviluppo del continente. La crisi finanziaria ed economica appena trascorsa, ma le cui conseguenze sono ancora lontane dall'essere completamente riassorbite, ha sottolineato drammaticamente l'urgenza di una tale svolta che, come si vedrà nei dettagli nella Parte II, ha cominciato a manifestarsi concretamente a partire da maggio del 2010 con una serie di importanti decisioni e interventi a livello delle istituzioni europee.

4.2. Le prospettive finanziarie 2007-2013

di Antonella Crescenzi

4.2.1 Il percorso storico: brevi cenni

Le prospettive finanziarie 2007-2013, da un lato, rappresentano la conclusione di un lungo percorso, dall'altro, aprono la strada a nuovi cambiamenti.

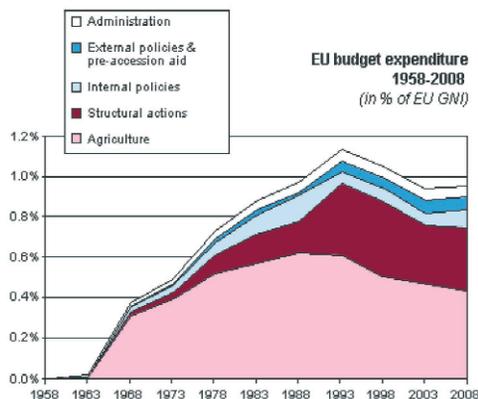
Infatti, da una prospettiva storica è evidente il processo di trasformazione subito, tra gli inizi degli anni '60 e la fine degli anni '90, dal bilancio europeo per quanto riguarda sia la composizione delle spese che

quella delle entrate.²¹⁴

Dal lato della spesa, nel 1965 la politica agricola comune (PAC) assorbiva il 35,7 per cento del bilancio per arrivare fino al 70,8 per cento nel 1985. Alla fine degli anni '80, la spesa per la PAC rappresentava ancora il 60,7 per cento del bilancio. Nel successivo decennio la quota scendeva di circa 15 punti.

Nel 1965 soltanto il 6 per cento del bilancio europeo veniva speso per la politica di coesione. Tale percentuale non ha registrato aumenti sostanziali fino agli anni '80 (10,8 per cento nel 1985). Con l'Atto unico europeo, che poneva un nuovo accento sulla coesione economica e sociale, si è verificato un sensibile incremento della relativa spesa (cfr. par. 4.3). Già nel 1988 gli importi stanziati per le azioni strutturali erano saliti al 17,2 per cento; la quota subiva un progressivo aumento nel decennio successivo, raggiungendo un terzo del totale delle spese. Per quanto riguarda le altre politiche, principalmente competitività, azioni esterne e sviluppo rurale, i finanziamenti sono stati storicamente molto modesti, dell'ordine del 7 per cento del bilancio.

Fig. 7 La struttura della spesa del bilancio dell'Unione europea 1958-2008 (in % del PIL)

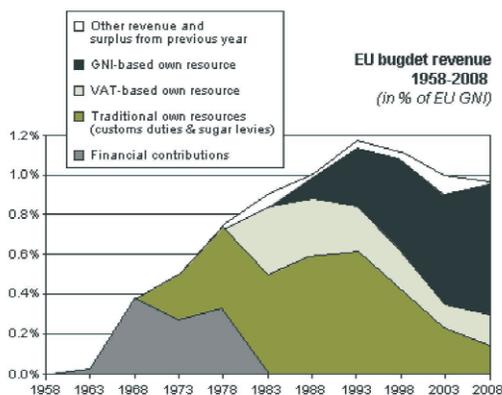


Fonte: Estratto da "Reforming the budget, changing Europe", *History of the budget*, European Commission, 2008.

²¹⁴ Cfr. la Comunicazione della Commissione "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa" del 12 settembre 2007.

Anche dal lato delle entrate, nel corso dei decenni, si è sviluppato un processo di trasformazione del bilancio. Nel 1970 la natura del finanziamento della Unione europea era cambiata con il passaggio dai contributi nazionali, mezzo di controllo per gli Stati Membri sulle politiche varate dalla Unione, a un finanziamento autonomo mediante risorse proprie "tradizionali" (prelievi agricoli, dazi doganali) e un'entrata IVA, basata per l'appunto sull'imposta sul valore aggiunto. Nel 1988, veniva istituita una quarta risorsa propria, basata allora sul prodotto nazionale lordo, più tardi sul reddito nazionale lordo (RNL). Da quell'anno, si è registrato un progressivo aumento della quota finanziata con la risorsa RNL a cui ha corrisposto una diminuzione della quota di risorse proprie tradizionali e di quella basata sull'IVA.²¹⁵

Fig. 8 La struttura delle entrate del bilancio dell'Unione europea 1958-2008 (in % del PIL)



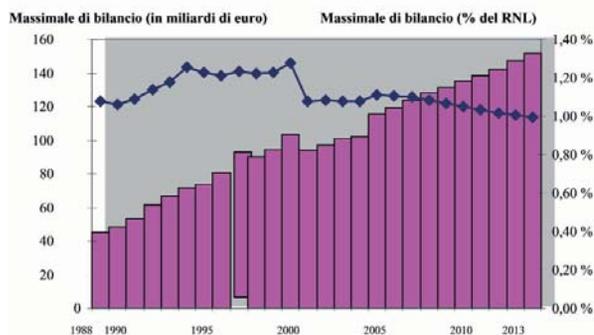
Fonte: Estratto da "Reforming the budget, changing Europe", *History of the budget*, European Commission, 2008.

D'altra parte, occorre ricordare che la dimensione del bilancio dell'Unione è limitata, essendo pari a poco più dell'1 per cento del

²¹⁵ Nel 1988, il Consiglio ha istituito una quarta risorsa propria, basata allora sul prodotto nazionale lordo (RNL) e destinata a sostituire l'IVA e a garantire l'equilibrio del bilancio. Con la stessa decisione del 24 giugno 1988 veniva fissato un nuovo massimale delle risorse proprie, in base a una percentuale del PNL che nel 1988 era pari all'1,14 per cento e nel 1999 all'1,27 per cento. La decisione sulle risorse proprie ha esteso al bilancio dell'UE l'applicazione del sistema europeo dei conti nazionali del 1995 (SEC 95), nel quale la nozione di prodotto nazionale lordo (PNL) è sostituita da quella di reddito nazionale lordo (RNL). Per mantenere tuttavia immutato l'importo delle risorse finanziarie messe a disposizione delle Comunità, il massimale delle risorse proprie in percentuale del RNL dell'UE è stato adattato ed equivale ora all'1,24 per cento del RNL dell'UE.

RNL, un valore che non ha subito modifiche sostanziali nel corso dei decenni, nonostante le esigenze che via via emergevano di dare al bilancio europeo un ruolo autonomo nella politica economica dell'Unione. Solo a fronte del processo di allargamento, la quota di risorse proprie in rapporto al RNL è stata lievemente aumentata, dall'1,14 del 1988 all'1,27 per cento del 1999.²¹⁶

Fig. 9 Evoluzione a lungo termine del bilancio dell'Unione europea



Fonte: estratto da "Investire nel nostro avvenire comune. Il bilancio dell'Unione europea", L'Europa in movimento, Commissione europea, Direzione generale Comunicazione, Manoscritto terminato nel novembre 2006.

Le previsioni di spesa, nel rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dai Trattati, sono inserite in una ottica pluriennale di programmazione, denominata "prospettive finanziarie" o "quadro finanziario". Il sistema è nato negli anni '80, quando l'equilibrio politico e istituzionale del regime finanziario della Comunità era caratterizzato da significative tensioni tra i due rami dell'autorità di bilancio (il Parlamento europeo e il Consiglio) che rendeva difficile il funzionamento della procedura di bilancio e provocava uno scarto crescente fra le risorse proprie e il fabbisogno della Comunità. La conclusione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione ha consentito di stabilire in anticipo le grandi categorie di spesa per un periodo pluriennale, contribuendo

²¹⁶ Il massimale fissato per il 1999 era pari a 1,27 del PNL, che in percentuale del RNL è diventato 1,24 per cento per mantenere invariato l'importo delle risorse finanziarie messe a disposizione dell'UE.

do all'armonioso svolgimento della procedura di bilancio e al rispetto della disciplina di bilancio.

Il quadro finanziario pluriennale, definendo su base annua i "massimali" (importi massimi degli stanziamenti di impegno e degli stanziamenti di pagamento) in funzione delle "rubriche" (le categorie di spesa), pone un doppio limite: per le diverse categorie di spesa e per la spesa totale. Il massimale stabilito dalle prospettive finanziarie deve essere compatibile con il massimale delle risorse proprie, cioè delle entrate, che costituisce il limite assoluto delle risorse che gli Stati Membri possono mettere a disposizione dell'Unione.²¹⁷ Si tratta di un massimale globale, non ripartito per rubrica, espresso anch'esso in percentuale del Reddito Nazionale Lordo (RNL) previsionale della Unione.

Il sistema del quadro finanziario risulta, quindi, sostanzialmente rigido: dal punto di vista tecnico, perché il bilancio pluriennale non è "scorrevole", quindi la programmazione decisa inizialmente per i sette anni considerati non è rivedibile se non per adeguamenti marginali²¹⁸; dal punto di vista politico, perché i meccanismi procedurali di approvazione del bilancio e le regole "incrementali" automatiche che presidiano l'andamento delle spese lasciano poco spazio per far fronte all'emergere di nuove priorità.

L'adozione da parte dell'Unione di grandi programmi o progetti di rilancio economico o di allargamento coincide, storicamente, con la conclusione degli accordi interistituzionali sul bilancio.

Il primo accordo sulle prospettive finanziarie pluriennali venne siglato nel 1988 in occasione della presentazione del pacchetto Delors (1988-1992) al fine di consentire l'attuazione finanziaria dell' "Atto unico" (sottoscritto dai dodici paesi membri nel febbraio 1986 ed entrato in vigore l'11 luglio 1987, fissava come obiettivo principale la realizzazione, entro il 1992, di un grande spazio economico senza frontiere interne, cioè di un mercato unico europeo, prevedendo i mezzi istituzionali per conseguire tale obiettivo) e di perseguire la crescita economica, realizzando politiche di coesione e rafforzando gli interventi strutturali. Il secondo

²¹⁷ Il livello del bilancio annuale dell'UE, sia come stanziamenti di impegno che come stanziamenti di pagamento, è solitamente inferiore al massimale delle risorse proprie.

²¹⁸ Ogni anno, la Commissione procede, sotto la propria responsabilità, agli adeguamenti tecnici del quadro finanziario pluriennale per l'anno successivo, in particolare il quadro finanziario pluriennale, espresso in prezzi costanti, va adeguato ogni anno all'inflazione affinché il massimale di ogni rubrica conservi il potere d'acquisto iniziale.

accordo risale al 1992, quando fu varato il pacchetto Delors II per il periodo 1993-1999 con la finalità di consolidare il successo del precedente pacchetto e in particolare sviluppare ulteriori strumenti di sostegno alle politiche di coesione.

Il terzo accordo risale, infine, al 1999, quando venne presentata l'Agenda 2000 per il periodo 2000-2006 e il problema centrale da affrontare riguardava l'allargamento dell'Unione.

I cambiamenti avvenuti fino alla fine degli anni '90 nella composizione del bilancio europeo, brevemente richiamati, pur essendo importanti, dimostrano, tuttavia, una insufficiente capacità di adeguamento del sistema di finanziamento alle nuove sfide che l'Europa deve affrontare all'alba del nuovo millennio. In particolare, la spesa per l'agricoltura mantiene un peso eccessivo, considerando il declino strutturale del settore, ed esercita una funzione di redistribuzione del reddito limitata, in quanto non favorisce in misura preponderante i paesi il cui PIL pro capite è inferiore alla media UE.²¹⁹

In questo contesto, nel luglio del 2003 un gruppo di studio indipendente e di alto livello, consegna all'allora presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, il Rapporto "Agenda per un'Europa in crescita. Migliorare il funzionamento del sistema economico UE", il cosiddetto Rapporto Sapir.

Il Rapporto segna il dibattito sul futuro dell'Unione, criticando la struttura del bilancio europeo e delineandone nuove priorità, alla luce degli obiettivi strategici che l'Unione europea si è prefissata per il primo decennio del XXI secolo: diventare la più competitiva e dinamica economia fondata sulla conoscenza, con una crescita economica sostenibile e una maggiore coesione sociale (cfr. cap. 1).

Il Rapporto, quindi, rimarca come un moderno bilancio europeo non possa continuare a destinare alla politica agricola una quota così rilevante dei finanziamenti, oltre il 40 per cento, bensì debba concentrare le spese sulle politiche che contribuiscono maggiormente alla crescita e alla solidarietà in Europa. Allo stesso tempo, sul lato delle entrate, il Rapporto propone di ridurre i contributi nazionali a favore di quelli a scala europea. Nella Comunicazione del febbraio del 2004²²⁰, la Commissione delinea

²¹⁹ Viceversa, la politica di coesione presenta un ruolo redistributivo più significativo, con una marcata relazione inversa tra attribuzione dei fondi strutturali e PIL pro capite. Cfr. Rapporto ISAE, *Lo stato dell'Unione Europea*, Gennaio 2009, Cap. 6.

²²⁰ Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziarie dell'Unione allargata 2007-

le linee generali per avviare un profondo ripensamento sia della struttura della spesa che delle modalità di gestione della stessa. La Comunicazione, infatti, propone di incrementare la spesa complessiva aumentando le risorse del bilancio e, al tempo stesso, di introdurre meccanismi di maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse. Tali indicazioni riprendono parte dei contenuti del Rapporto Sapir. Tuttavia, la Commissione non propone un ridimensionamento delle spese per la politica agricola e la politica di coesione, ma suggerisce un decisivo aumento dei finanziamenti destinati a nuove politiche individuate come prioritarie (crescita sostenibile e competitività, relazioni esterne, giustizia e affari interni). I contenuti profondamente innovativi della proposta, maggiormente orientata ad ampliare la dimensione quantitativa del bilancio, non hanno registrato il consenso di alcuni Paesi membri²²¹ che, durante il negoziato per la conclusione dell'accordo interistituzionale sulle Prospettive finanziarie dell'Unione europea per il periodo 2007-2013, hanno manifestato la loro netta contrarietà, in qualche modo limitando il processo di riforma del bilancio e confermandone la tradizionale struttura (cfr. paragrafo seguente e Riquadro).²²²

4.2.2 L'Accordo Interistituzionale del 2006 e le successive evoluzioni del bilancio

Il nuovo quadro finanziario 2007-2013, il quarto nella storia dell'Unione, si iscrive in questo lungo percorso di razionalizzazione e trasparenza volto a rafforzare la disciplina del bilancio dell'Unione e, al tempo stesso, ad adeguarne il più possibile la struttura all'esigenze dei tempi.

L'Accordo Interistituzionale sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria per gli anni 2007-2013, concluso il 17 maggio del 2006, recepisce l'accordo approvato dal Consiglio europeo il 16 dicembre 2005 e raggiunto al termine di un lungo e difficile negoziato che aveva

2013, COM (2004) 101 def. - non pubblicata nella Gazzetta Ufficiale.

²²¹ In particolare, Francia e Gran Bretagna.

²²² Sulla ricostruzione delle vicende relative al negoziato sull'Accordo Interistituzionale sulle prospettive finanziarie 2007-2013, si veda, in particolare, T. Amico di Meane, *Le critiche principali al bilancio dell'Unione europea nel quadro del dibattito organizzato dalla Commissione europea*, in M.T. Salvemini, F. Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il finanziamento dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, novembre 2009, pp. 50 e ss.; *Lo stato dell'Unione europea*, Rapporto ISAE 2009, in particolare pp. 188 e ss.; *Lo stato dell'Unione europea*, Rapporto ISAE 2005, in particolare pp. 17 ss.

coinvolto i venticinque Paesi dell'Unione, caratterizzati da condizioni economiche e sociali profondamente diverse e, di conseguenza, con esigenze ed interessi sovente conflittuali.

E' rilevante osservare, in considerazione del processo di sviluppo e di costante evoluzione e modernizzazione dell'agenda politica dell'Unione europea, che nell'Accordo Interistituzionale è stata inserita una clausola che prevede di "procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'UE, compresa la politica agricola comune, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009."²²³

Si tratta, quindi, di una revisione globale della struttura delle entrate e delle spese del quadro finanziario, oggetto di un rapporto della Commissione, da sottoporre all'approvazione del Parlamento Europeo. La decisione finale spetterà al Consiglio dell'Unione Europea all'unanimità (cfr. Parte II, cap. 2.4).

RIQUADRO 15

L'ACCORDO DEL 16 DICEMBRE 2005 (estratto da Rapporto Annuale del DPS, 2005, pp. 220-226)

Con l'accordo del 16 dicembre 2005 si completa anche sul piano finanziario il complesso processo di allargamento, avviato nel maggio 2004 con la formale adesione dei nuovi dieci Stati Membri.

In particolare, la politica regionale europea è stata dotata di risorse per contribuire al superamento delle disparità di sviluppo fra le regioni dell'Unione allargata a ventisette Stati Membri e per favorire il processo di integrazione europea.

.....

Per cogliere l'importanza di tale risultato, ottenuto in un contesto fortemente condizionato dall'allargamento e dalla contemporanea forte pressione per il contenimento del bilancio dell'Unione da parte degli Stati Membri più ricchi, conviene analizzare le fasi salienti del negoziato, principalmente svolto sulla politica di coesione.....

Il negoziato è stato fortemente condizionato da quattro dati di contesto.

Un primo elemento è rappresentato dall'annosa questione del rimborso al Regno Unito, ovvero della compensazione finanziaria per riequilibrare il

²²³ Dichiarazione n. 3 allegata all'Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, GU C 139 del 14.6.2006.

basso livello delle entrate britanniche dal bilancio comunitario, introdotta nel 1984 (Accordo di Fontainebleau), in condizioni di forte squilibrio finanziario a sfavore del Regno Unito.

Un secondo aspetto è costituito dalle condizioni per la via libera all'allargamento, fissate dall'accordo franco-tedesco del 2002, poi condiviso anche dagli altri tredici Stati Membri, che hanno previsto il congelamento degli stanziamenti per la politica agricola comune fino al 2013 per i vecchi Stati Membri dell'UE, introducendo un forte elemento di rigidità nel bilancio.

Il terzo fattore è rappresentato dalla costituzione dell'alleanza strategica del cosiddetto "gruppo dei Sei" (Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia e Austria), che, nel dicembre 2003, propone una ricetta drastica per gestire le conseguenze finanziarie dell'allargamento: un bilancio non superiore all'1 per cento del reddito lordo comunitario, fatta salva la conferma degli accordi sulla Politica Agricola Comune del 2002. Implicitamente, la ricetta del "gruppo dei Sei" punta a ridimensionare radicalmente - se non a cancellare definitivamente - la politica di coesione nei vecchi Stati Membri dell'Unione, in particolare in quelli più ricchi (Italia e Germania), per continuare a realizzarla solo nei nuovi Stati Membri.

Il quarto fattore è costituito dall'assenza in Europa di un consenso politico e culturale diffuso sulla politica di coesione regionale, dovuto alla scarsa visibilità strategica dei suoi obiettivi e all'inadeguatezza dell'apparato valutativo che nei fatti l'ha spesso accompagnata.

.....

Va, infine, ricordato che il negoziato si svolge con il meccanismo decisionale dell'unanimità dei venticinque Stati membri, che equivale ad assegnare ad ognuno di essi il potere di veto di ipotesi di compromesso ritenute insoddisfacenti.

Queste sono le premesse che caratterizzano il negoziato, riducendone gli spazi per soluzioni più innovative e quindi di lungo termine per il bilancio dell'Unione e che consentono di collocare in una prospettiva opportuna il risultato finale.

.....

All'inizio del 2004, la Commissione europea, al fine di concordare al proprio interno una proposta, non sceglie fra le diverse ipotesi in campo in merito alla composizione del bilancio - e segnatamente al peso relativo della politica di coesione e degli interventi europei a sostegno della ricerca - e propone, invece, un bilancio che accomoda le varie istanze. Sfidando apertamente il "gruppo dei Sei", propone un bilancio pari all'1,24 per cento

del reddito comunitario, ovvero di circa 200 miliardi di euro più ricco di quello proposto dai Sei.

La proposta della Commissione si rivela così non risolutiva e destinata a essere significativamente modificata per assicurare le condizioni di un compromesso che richiede l'unanimità.

In questo panorama generale, la politica di coesione dei vecchi Stati Membri diviene la variabile di aggiustamento per eccellenza, che può consentire la quadratura del cerchio per un allargamento dai costi contenuti

.....

Il tentativo della Presidenza lussemburghese, avviato, sempre a inizio 2005, per pervenire a un compromesso sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013, si muove nel quadro di un progetto molto vicino a quello del "gruppo dei Sei" quindi assai rischioso per gli interessi italiani. La prima proposta (negotiating box del 21 aprile 2005), che pure, con un'ipotesi pari a 1,08 per cento del reddito comunitario, viene subito respinta come "eccessiva" dai Sei, prevede per l'Italia un valore assai basso di assegnazioni per la coesione (15,3 miliardi di euro per le quattro Regioni in Obiettivo 1 e 22,3 miliardi in totale); contemporaneamente, non comprendendo alcuna riduzione del rimborso britannico, sottende un balzo, fino a -0,38 per cento del reddito nazionale lordo, del saldo netto italiano, che nel 2004 si era attestato al -0,22 per cento. Eppure le pressioni a peggiorare ulteriormente la posizione italiana sono forti. La reazione negoziale dell'Italia riesce comunque a portare a forti miglioramenti delle proposte della Presidenza lussemburghese, e segnatamente di quella con cui si entra al Consiglio europeo del 16 e 17 giugno e dell'ultima (VI negotiating box) presentata durante il suo svolgimento. In sintesi, aumentano di circa 2 miliardi di euro le allocazioni italiane per la politica di coesione a seguito del miglioramento dei parametri del cosiddetto "metodo di Berlino" (minore peso della prosperità nazionale e maggiore peso del tasso di disoccupazione, in linea con quanto l'Italia si era prefissa di conseguire nel Secondo Memorandum), si introduce un tetto al rimborso al Regno Unito che riduce gli esborsi netti dell'Italia al bilancio comunitario (complessivamente fi no allo 0,345 del reddito nazionale lordo). L'Italia offre la disponibilità a chiudere se ve ne fossero le condizioni, pur dichiarandosi complessivamente non soddisfatta. Ma la proposta lussemburghese viene comunque respinta dal Regno Unito, che non accetta le soluzioni proposte al problema del rimborso, insieme a Paesi Bassi, Svezia, Spagna e Finlandia. La rottura assume toni drammatici quando i nuovi Stati Membri propongono di ridurre le proprie entrate al fine di

salvare l'accordo, ma senza successo, per il persistere dell'atteggiamento negativo degli Stati sfavorevoli, in particolare del Regno Unito.

Nonostante il fallimento, l'ultima proposta lussemburghese diviene per la politica di coesione il punto di riferimento da cui partire nel negoziato. Il risultato ottenuto in quella sede dall'Italia assume così particolare rilievo.

Il tentativo della Presidenza britannica nel secondo semestre 2005 è aperto con un discorso del Primo Ministro al Parlamento europeo che suscita grandi aspettative perché preannuncia la necessità di apportare innovazioni rilevanti al bilancio comunitario, al fine di modernizzarlo e renderlo all'altezza delle sfide che l'UE deve affrontare in futuro..... In questo contesto, l'Italia incentra la strategia sulla non negoziabilità dei risultati contenuti per la coesione nell'ultima proposta lussemburghese e della soglia di saldo netto conseguente alla stessa proposta.

La proposta negoziale britannica, dopo una prima ipotesi del 5 dicembre, arriva il 14 dicembre, alla vigilia del Consiglio europeo. Nella prima ipotesi del 5 dicembre, il tetto di spesa è ridotto tagliando per circa 13 miliardi di euro le allocazioni della politica di coesione ai nuovi Stati Membri, a cui viene offerto in cambio un allentamento dell'impianto regolamentare al fine di facilitarne la spesa dei Fondi strutturali, e riducendo di circa 8 miliardi le allocazioni per lo sviluppo rurale per i vecchi Stati Membri e di 2 miliardi quelle della Politica Agricola Comune. Sul fronte del finanziamento del bilancio comunitario, la Presidenza continua a confermare la presenza del meccanismo del rimborso britannico, ma con una sua riduzione rispetto al valore che sarebbe stato raggiunto a regole invariate nell'ordine di 8 miliardi di euro. Nella formulazione del 14 dicembre le cose non cambiano sostanzialmente ... Il nodo cruciale della mancata equità tra i grandi contribuenti al bilancio e i tagli indirizzati ai beneficiari più poveri determinano un attacco molto duro da parte di quasi tutti gli Stati Membri, se si escludono Paesi Bassi e Svezia, alla proposta della Presidenza. D'altro canto, i nuovi Stati Membri (in particolare la Polonia) premono per aumentare le entrate sulla politica di coesione.

.....
Il negoziato subisce una svolta con la posizione attiva e decisa assunta dalla Germania che, per accomodare le richieste ancora sul tavolo, propone un innalzamento del bilancio, accettando di sostenerne l'onere; in cambio al Regno Unito è chiesto di accettare l'ulteriore revisione del rimborso. Anche la Francia accetta di sostenere l'onere del rialzo. In queste condizioni, la Presidenza formula la proposta definitiva che prevede un livello comples-

sivo di spesa pari all'1,046 per cento del reddito aggregato dell'Unione (862 miliardi di euro in stanziamenti per impegni). L'aumento di circa 13 miliardi di euro rispetto alla proposta del 14 dicembre riguarda principalmente la politica di coesione e lo sviluppo rurale.

.....
Dal lato del finanziamento del bilancio comunitario, l'accordo prevede una modifica del meccanismo di calcolo del rimborso britannico, che esclude le spese relative ai nuovi Stati Membri, al netto della componente relativa alle spese per la Politica Agricola Comune e la sezione "Garanzia" dello sviluppo rurale. La modifica equivale ad una riduzione del rimborso per 10,5 miliardi di euro rispetto all'ammontare che si sarebbe determinato a regole invariate e viene introdotta secondo un percorso graduale che va a regime nel 2011. Il Regno Unito accetta una riduzione aggiuntiva del rimborso di 2,5 miliardi di euro nei sette anni rispetto alla proposta negoziale del 14 dicembre.

.....
Si invita, infine, la Commissione europea a presentare al Consiglio europeo tra il 2008 e il 2009 un rapporto di revisione complessiva del bilancio comunitario e del suo finanziamento (incluso il rimborso britannico), per le successive decisioni del Consiglio e comunque in vista della preparazione delle Prospettive Finanziarie dell'Unione per la fase post-2013.

L'accordo del 16 dicembre è articolato in tre parti, complementari e inscindibili: Parte I: spese, Parte II: entrate, Parte III: revisione. Il limite complessivo di spesa viene stabilito in 862 miliardi di euro in termini di stanziamenti per impegni (pari all'1,045 per cento del RNL UE), 307 dei quali destinati alla politica di coesione e comprensivi anche degli interventi per Bulgaria e Romania.

L'Accordo del 17 maggio, che prevede un tetto di impegni di bilancio al 2013 pari a 864,3 miliardi di euro (1,048 per cento del Reddito Nazionale Lordo dell'UE)²²⁴ si orienta su tre grandi priorità:

- l'integrazione del mercato interno in un obiettivo più ampio di sviluppo, che ingloba, da un lato, gli obiettivi di competitività e coesione (crescita sostenibile), dall'altro, quelli della conservazione e gestione delle risorse naturali;

²²⁴ L'Accordo Interistituzionale del 17 maggio 2006 ha determinato, rispetto all'accordo di dicembre, un leggero incremento degli impegni complessivi, in particolare a favore delle politiche per la competitività e la coesione. Gli importi finali sono stati ulteriormente, rivisti seppure in misura lieve, nel settembre dello stesso anno.

- il rafforzamento dei diritti fondamentali e della cittadinanza europea;
- l'espansione del ruolo dell'Europa sulla scena mondiale.

Le rubriche di spesa sono aggregate in quattro titoli principali e in sottotitoli: il sottotitolo 1a (Competitività per la crescita e l'occupazione) comprende le attività volte a rafforzare il potenziale di crescita dell'UE, come la ricerca, l'istruzione e le reti transeuropee; il sottotitolo 1b (Coesione per la crescita e l'occupazione) ha lo scopo di migliorare la crescita e la prosperità nell'Unione; il titolo 2 (Gestione delle risorse naturali) comprende l'agricoltura (le spese relative al mercato e i pagamenti diretti), lo sviluppo rurale, la pesca e la tutela dell'ambiente; il sottotitolo 3a (Libertà, sicurezza e giustizia) si riferisce alle attività volte a rafforzare i diritti fondamentali, la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, l'immigrazione e la cooperazione giuridica; il sottotitolo 3b (Cittadinanza) riunisce attività che promuovono la cultura europea, la sanità pubblica e la solidarietà; il titolo 4 copre le attività dell'UE oltre le sue frontiere, compreso l'allargamento, le relazioni bilaterali, nonché l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo.

La ripartizione delle spese prevista dall'accordo assicura nell'arco del settennio la prosecuzione delle politiche tradizionali, ma con quote decrescenti: in particolare, la politica per la conservazione e gestione delle risorse naturali scende dal 44,9 per cento del totale nel 2007 al 40,3 per cento nel 2013, riflettendo la netta contrazione (dal 36 al 32 per cento) delle spese a favore dell'agricoltura che ne rappresentano circa l'80 per cento; la politica di coesione passa dal 36 al 35,7 per cento, mantenendosi sostanzialmente stabile.

Viceversa, il quadro finanziario prevede una espansione delle spese destinate alle politiche miranti al rafforzamento della competitività, la cui quota passa dal 7 al 10,2 per cento nei sette anni di programmazione.

La quota destinata alla crescita sostenibile, che mette insieme le sinergie delle politiche di coesione e quelle per la competitività, aumenta dal 43 per cento del 2007 al 45,9 per cento del 2013. Il "sorpasso" della quota riservata alla crescita sostenibile su quella destinata alle risorse naturali avviene, secondo il quadro finanziario, nel 2009.

Tav. 7 Accordo Interistituzionale - Quadro finanziario 2007-2013
(in milioni euro, prezzi 2004)

Stanziamenti per impegni di spesa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
Milioni di euro								
Crescita sostenibile	51.267	52.913	54.071	54.860	55.379	56.845	58.256	383.591
-Competitività	8.404	9.595	10.209	11.000	11.306	12.122	12.914	75.550
-Coesione	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
Risorse naturali	53.478	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	369.837
di cui: mercato interno e pag. diretti	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
Cittadinanza europea	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
Europa nel mondo	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
Altro	7.052	7.009	7.163	7.111	7.255	7.400	7.610	50.600
Totale	119.195	121.971	123.019	123.518	124.018	125.496	127.044	864.261
Quote percentuali								
Crescita sostenibile	43,0	43,4	44,0	44,4	44,7	45,3	45,9	44,4
-Competitività	7,1	7,9	8,3	8,9	9,1	9,7	10,2	8,7
-Coesione	36,0	35,5	35,7	35,5	35,5	35,6	35,7	35,6
Risorse naturali	44,9	44,5	43,6	42,9	42,3	41,3	40,3	42,8
di cui: mercato interno e pag. diretti	36,2	35,0	34,4	33,9	33,4	32,7	32,0	33,9
Cittadinanza europea	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,6	1,2
Europa nel mondo	5,2	5,3	5,5	5,7	5,9	6,1	6,3	5,7
Altro	5,9	5,7	5,8	5,8	5,8	5,9	6,0	5,9
Totale	100,0							

Accordo Interistituzionale 17 maggio 2006 e "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 19 settembre, relativa alla revisione del quadro finanziario pluriennale (2007-2013) [COM(2007) 549 definitivo - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale]. Elaborazioni su dati Commissione europea.

Nel 2007 l'Unione europea definisce, così, una nuova serie di programmi che, per una copertura di bilancio di 975 miliardi di euro a prezzi correnti su un periodo di sette anni, riguarda svariati campi, tra cui la competitività, la coesione, l'ambiente, la sicurezza e la giustizia, la cittadinanza, le relazioni esterne.

Grazie alla riforma delle regole comunitarie in materia di gestione finanziaria, l'accesso ai nuovi fondi è agevolato e il loro utilizzo più trasparente rispetto al passato. Le nuove regole puntano a ridurre le formalità burocratiche, soprattutto a beneficio delle piccole imprese e anche dei singoli, ad esempio nel campo della ricerca.

Di seguito si riporta una tavola di sintesi dei programmi finanziati dal Quadro Finanziario 2007-2013 tratta dalla pubblicazione del 2007 della Commissione europea "*New funds, better rules, Overview of new financial rules and funding opportunities 2007-2013*".

Tav. 8 Stanziamenti 2007-2013 (in milioni di euro, prezzi correnti)

RUBRICHE	IMPORTI
RUBRICA 1A — COMPETITIVITA' PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE	
Settimo programma quadro per la ricerca	54 547,47
Reti transeuropee (TEN) — Trasporti	8 013,00
Reti transeuropee (TEN) — Energia	155,00
Galleo (radionavigazione via satelliti)	3 005,00
Marco Polo II (prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci)	450,00
Apprendimento permanente	6 970,00
Programma quadro per l'innovazione e la competitività (PIC)	3 621,30
Progress (Programma per l'occupazione e la solidarietà sociale)	743,25
Dogana 2008-2013 (1) (agevolaz. commercio legittimo; prevenz. commercio illegale)	323,80
Fiscalis 2008-2013 (1) (cooperaz. amministraz. fiscali; lotta alle frodi)	156,90
Hercules II (tutela degli interessi finanziari dell'UE)	98,53
Smantellamento degli impianti nucleari: a) Ignalina; b) Bohunice	1 260,00
Pericles (protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria)	7,00
Misure antinquinamento	154,00
Erasmus Mundus 2 (*) (2)	493,69
RUBRICA 1B — COESIONE PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE	
Totale fondi strutturali, compresi:	277 657,74
- Fondo europeo di sviluppo regionale (Indicativo)	198 941,36
- Fondo sociale europeo (indicativo)	78 716,37
Totale Fondo di coesione	69 752,33
RUBRICA 2 — CONSERVAZIONE E GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI	
Spese relative al mercato e aiuti diretti (indicativo) (**)	316 586,70
Sviluppo rurale	91 962,33
Politica comune della pesca e diritto del mare	2 411,60
Fondo europeo per la pesca	4 339,67
Life+ (strumento finanziario per l'ambiente)	2 143,41
RUBRICA 3A — LIBERTA, SICUREZZA E GIUSTIZIA	
Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi	825,00
Diritti fondamentali e cittadinanza	96,50
Giustizia penale	199,00
Prevenzione e lotta al terrorismo	139,40
Prevenzione e lotta alla criminalità	605,60
Fondo europeo per i rifugiati (1)	628,00
Fondo europeo per i rimpatri (1)	676,00
Fondo per le frontiere esterne	1 820,00
Daphne (lotta contro la violenza)	116,85
Giustizia civile	109,30
Informazione e prevenzione dell'uso della droga	21,35
RUBRICA 3B — CITTADINANZA	
Strumento finanziario per la protezione civile	133,80
Sakute pubblica (1)	321,50
Tutela dei consumatori	156,80
Cultura 2007	400,00
Gioventù in azione	885,00
Media 2007 (sostegno al settore europeo degli audiovisivi)	754,95
Europa per i cittadini	215,00
RUBRICA 4 — L'UNIONE EUROPEA COME PARTNER GLOBALE	
Strumento di preadesione (IPA)	11 468,00
Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare	524,00
Assistenza macrofinanziaria	753,30
Politica estera e di sicurezza comune (PESG)	1 980,00
Riserva per le garanzie sui prestiti	1400,00
Strumento per la cooperaz. con paesi industrializzati e ad alto reddito (SPI)	172,00
Strumento finanziario per la protezione civile	56,00
Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)	11 181,00
Strumento di cooperaz. allo sviluppo (DCI)	16 897,00
Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)	1 104,00
Strumento per la stabilità	2 062,00
Aiuti umanitari	5 614,00
Riserva per gli aiuti di emergenza (***)	1 744,00
Altri strumenti	
Fondo solidarietà UE (assistenza finanz. in caso catastrofe Stato membro o candidato)(****)	Fino a 1 000
Fondo europeo di adeguamento globalizzaz.(*****)	Fino a 500
<p>Nota: gli importi della tavola si riferiscono a quelli indicati nelle basi giuridiche. (1) 2008-2013 (2) 2009-2013 (*) Proposta della Commissione, in attesa di adozione al momento della pubblicazione. (**) Dopo uno storno di stanziamenti allo Sviluppo rurale. (***) Non compresa nel massimale della linea di bilancio 4. (****) Oltre i massimali del quadro finanziario. Importi annui. (*****) Finanziato con i fondi inutilizzati del bilancio UE. Importi annui.</p>	

L'applicazione delle regole tecniche che determinano il passaggio dal quadro finanziario alla spesa effettiva²²⁵ ha comportato, tuttavia, modifiche alla struttura di spesa inizialmente programmata.

In particolare, già per il 2008 si registra una importante novità: per la prima volta, la quota dedicata agli interventi a sostegno della crescita e della coesione (con un aumento di entrambe le componenti) supera, con un anticipo di un anno rispetto al piano originario del maggio 2006, quella legata al trattamento delle risorse agricole e naturali.

Secondo il Bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2008, Sintesi in cifre, "nel 2008 la parte più consistente del bilancio dell'UE, vale a dire il 45 per cento dell'intera spesa della UE, sarà destinata a misure volte a incentivare la crescita economica e una maggiore coesione nella UE-27. L'aumento della spesa per la competitività rispecchia l'impegno dell'Europa a prosperare in un'economia mondiale in costante evoluzione, assicurando al contempo un sostegno stabile all'agricoltura. L'agricoltura continuerà a ricevere più del 40 per cento delle risorse della UE."

Tav. 9 Previsioni di Bilancio 2008

Stanziamenti per impegni	2007	2008	2008	2007/08 Bil. (var.%)
	Bilancio	Quadro finanz.	Bilancio	
Milioni di euro				
Crescita sostenibile	54.854,33	57.275,00	57.964,00	5,7
Competitività	9.368,00	10.386,00	11.086,00	18,3
Coesione	45.487,00	46.889,00	46.878,00	3,1
Risorse naturali	55.850,23	58.800,00	55.041,00	-1,4
Cittadinanza europea	1.444,00	1.362,00	1.343,00	-7,0
Europa nel mondo	6.812,00	7.002,00	7.311,00	7,3
Altro	7.422,60	7.587,00	7.491,00	0,9
Totale	126.383,16	132.026,00	129.150,00	2,2
Quote percentuali				
Crescita sostenibile	43,4	43,4	44,9	
Competitività	7,4	7,9	8,6	
Coesione	36,0	35,5	36,3	
Risorse naturali	44,2	44,5	42,6	
Cittadinanza europea	1,1	1,0	1,0	
Europa nel mondo	5,4	5,3	5,7	
Altro	5,9	5,7	5,8	
Totale	100,0	100,0	100,0	

Elaborazioni su dati Commissione europea, Bilancio generale dell'U.E. per l'esercizio 2008, Sintesi in cifre, gennaio 2008.

²²⁵ Il quadro finanziario pluriennale fissa i massimali generali e annuali per le categorie di spesa (rubriche); nell'ambito di ogni rubrica i fondi sono spesi attraverso i programmi comunitari la cui formulazione precisa è decisa con atto legislativo; nel rispetto dei massimali prefissati, il bilancio annuale distribuisce le risorse tra le politiche e le rubriche e gli stanziamenti annuali acquistano valore definitivo dopo l'approvazione del bilancio da parte del Consiglio e del Parlamento. Dopo l'approvazione del bilancio, gli importi stanziati vengono spesi conformemente alle norme stabilite per ciascun programma.

Secondo il bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2009 (Sintesi in cifre), presentato dalla Commissione europea nel gennaio 2009, le previsioni di spesa segnalano una sostanziale conferma di questa evoluzione favorevole alla crescita sostenibile, accentuata dagli interventi a favore di ricerca, innovazione, occupazione e sviluppo regionale, varati in risposta alla crisi economica (cfr. cap. 5).

Tav. 10 Previsioni di Bilancio 2009

Stanziamenti per impegni di spesa	2008	2009	2008-09
	Bilancio	Bilancio	(var.%)
Millioni di euro			
Crescita sostenibile	58.338	60.196	3,2
-Competitività	11.082	11.769	6,2
-Coesione	47.256	48.427	2,5
Risorse naturali	55.560	56.121	1,0
Cittadinanza europea	1.635	1.515	-7,3
Europa nel mondo	7.551	8.104	7,3
Altro	7.485	7.910	5,7
Totale	130.569	133.846	2,5
Quote percentuali			
Crescita sostenibile	44,7	45,0	
-Competitività	8,5	8,8	
-Coesione	36,2	36,2	
Risorse naturali	42,6	41,9	
Cittadinanza europea	1,3	1,1	
Europa nel mondo	5,8	6,1	
Altro	5,7	5,9	
Totale	100,0	100,0	

Elaborazioni su dati Commissione europea, " Bilancio generale dell'UE. per l'esercizio 2009, Sintesi in cifre, gennaio 2009.

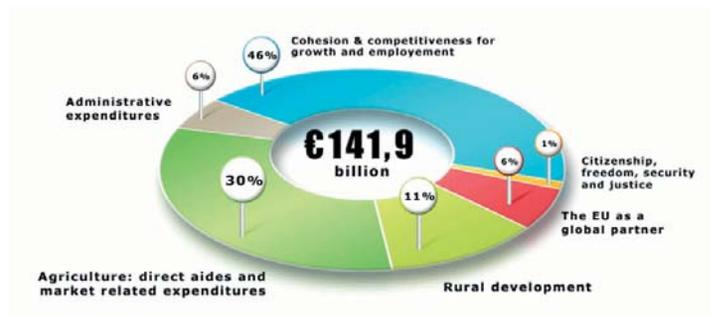
Secondo il bilancio generale dell'UE per l'esercizio 2010 (Sintesi in cifre), presentato dalla Commissione europea nel gennaio 2010, che prevede stanziamenti per impegni di spesa pari a 141,5 miliardi di euro, la ripresa economica è al centro degli obiettivi di spesa per il 2010 (cfr. cap. 5). Si intende destinare la quota più rilevante dei fondi (45 per cento) alle misure volte a sostenere la crescita e l'occupazione. Si prevede un aumento di circa il 12 per cento dei fondi per i principali programmi collegati alla ricerca, mentre le risorse per la politica di coesione saranno aumentate del 2 per cento. Sarà, inoltre, portato a termine il Piano europeo di ripresa economica (cfr. cap. 5), con un importo di 5 miliardi di euro destinato a finanziare i principali progetti europei nei settori dell'energia e delle infrastrutture a banda larga e per far fronte, nelle zone

rurali, alle nuove sfide connesse alla verifica dello stato di salute della politica agricola comune. Dopo una prima iniezione di 2,6 miliardi di euro nel 2009, è stato aggiunto un importo di 2,4 miliardi di euro al bilancio 2010.

Per quanto riguarda il 2011, il bilancio predisposto dalla Commissione "Oltre la crisi, verso nuovi obiettivi" è stato approvato dal Parlamento il 15 dicembre 2010, pochi giorni dopo l'adozione da parte del Consiglio. Il primo bilancio varato sotto l'egida del Trattato di Lisbona è finalizzato a sostenere la ripresa economica, investire nei giovani e nelle infrastrutture del domani. Esso riflette, ovviamente, anche il passaggio dalla Strategia di Lisbona ad "Europa 2020", passaggio che verrà esaminato nella Parte II di questo volume.

Oltre alla tradizionale ripartizione delle spese, evidenziata dal grafico, si segnala che su un totale di 142 miliardi di euro, circa il 40 per cento sarà dedicato alle cosiddette "iniziative-faro" della nuova Strategia, che, avendo un taglio orizzontale, non sono riconducibili unicamente ad una determinata categoria di spesa.

Fig. 10 Composizione delle spese di bilancio 2011



Fonte: estratto, European commission, Financial Programming and Budget, *The EU budget 2011*.

4.3 Le politiche di sviluppo e di coesione *

di Cinzia Raimondi

4.3.1 La programmazione europea 2017-2013

Le origini della coesione economica e sociale risalgono al Trattato di Roma (1957) nel cui preambolo si faceva riferimento all'esigenza che i Paesi fondatori rafforzassero "unità delle loro economie", assicurando "*lo sviluppo armonioso*" e "*riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite*".

Tale esigenza è stata ampiamente riconosciuta in tutte le fasi del processo di integrazione europea. L'aumento della coesione economica e sociale è stato sempre giudicato determinante per lo sviluppo complessivo dell'Unione.

Negli anni immediatamente seguenti alla firma del Trattato di Roma, vengono istituiti fondi con finalità di solidarietà: nel 1958 il Fondo sociale europeo (FSE) e nel 1962 il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG).

Negli anni '70, aumentano le iniziative comunitarie volte a integrare economicamente gli strumenti d'intervento nazionali, in particolare, nel 1975 nasce il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR). Successivamente, mentre si intensificano gli sforzi per la creazione del mercato interno, l'Atto unico europeo (1986) pone le basi di un'effettiva politica di coesione volta a riequilibrare il peso del mercato interno per i paesi meno sviluppati dell'Europa e per le altre regioni meno prospere.

Agli inizi degli anni '90, nel Trattato di Maastricht, la coesione economica e sociale è indicata, accanto all'Unione economica e monetaria e al mercato interno, come uno degli obiettivi fondamentali dell'UE. Il Trattato richiede una riduzione nelle disparità tra "*i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali*" (articolo 158). A tal fine, nel 1994 viene creato, a sostegno dei progetti per l'ambiente e i trasporti negli Stati Membri in ritardo di sviluppo (con PIL pro capite inferiore del 90 per cento rispetto alla media

* Desidero ringraziare Letizia Ravoni del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione per l'attenta rilettura del paragrafo.

europea), il Fondo di coesione. A partire da quegli anni la coesione è perseguita essenzialmente tramite la politica regionale dell'Unione. La programmazione è a carattere pluriennale e si basa sull'utilizzo dei Fondi strutturali (FESR e FSE e altri minori) e del Fondo di coesione al fine di cofinanziare, negli Stati Membri, gli interventi regionalizzati o orizzontali. I cicli di programmazione sono settennali (1994-1999; 2000-2006; 2007-2013)²²⁶ e hanno, quindi, la stessa periodizzazione dei quadri finanziari. Con l'ingresso, nel 2004, nell'Unione di dieci nuovi Stati Membri²²⁷, cui ha fatto seguito nel 2007 l'adesione di altri due Stati²²⁸, le cui economie sono meno avanzate rispetto a quelle dei vecchi Stati Membri, l'Unione a 27 evidenzia forti disparità regionali: un'Europa ove le dieci Regioni più ricche registrano un PIL pro capite pari al 188 per cento della media UE e le dieci Regioni in ritardo di sviluppo un PIL pro capite pari al 46 per cento della media. L'obiettivo di ridurre i divari regionali diviene, quindi, centrale e, di riflesso, acquista maggior peso, nell'ambito del bilancio, la politica di coesione, finalizzata a riequilibrare lo sviluppo economico e sociale.

Tav. 11 PIL regionale per abitante nell'Unione Europea, 2005

Paese	Nazionale	Regione più ricca	Regione più povera
Bulgaria	35,3	52,2	26,9
Romania	35,4	74,8	24,2
Lettonia	49,9	n.d	n.d
Polonia	51,3	81,2	35,0
Lituania	53,2	n.d	n.d
Slovacchia	60,6	147,9	43,1
Estonia	62,9	n.d	n.d
Ungheria	64,3	104,9	40,9
Portogallo	75,4	106,3	59,8
Repubblica Ceca	76,6	160,3	59,8
Malta	77,4	n.d	n.d
Slovenia	86,9	104,7	71,6
Cipro	92,6	n.d	n.d
Grecia	96,4	131,1	59,1
Spagna	103,0	133,9	69,7
Italia	104,8	136,7	66,9
Francia	111,9	172,6	50,5
Finlandia	115,1	139,5	85,3
Germania	115,2	202,1	74,2
Regno Unito	119,3	302,7	77,4
Belgio	121,1	240,5	79,5
Svezia	123,8	172,2	105,4
Danimarca	126,7	161,0	94,9
Austria	128,8	142,7	88,7
Paesi Bassi	131,1	164,0	96,3
Irlanda	143,7	158,1	104,3
Lussemburgo	264,3	n.d	n.d

Fonte: *The future of EU regional policy*, House of Lords, European Union Committee, 19th Report of session 2007- 08, London, July 2008.

²²⁶ Fatta eccezione per il primo ciclo 1989-1993.

²²⁷ Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria.

²²⁸ Bulgaria e Romania

Se già il ciclo di programmazione 2000-2006 si prepara ad affrontare le conseguenze derivanti dall'allargamento, nel ciclo successivo 2007-2013, attualmente in corso, queste problematiche divengono centrali e si accompagnano ad un'altra importante novità: il coordinamento tra le politiche di coesione e le politiche relative all'attuazione della Strategia di Lisbona.

Il Consiglio europeo di primavera del 2005, infatti, ha ribadito come tutte le risorse a livello nazionale ed europeo, comprese quelle relative alla politica di coesione, debbano essere mobilitate per perseguire gli obiettivi di Lisbona, con particolare riferimento alla promozione della crescita sostenibile, della competitività e dell'occupazione (cfr. cap. 2). A seguito dell'Accordo Interistituzionale del 17 maggio del 2006 sulle prospettive finanziarie 2007-2013 (cfr. par. 4.1), alla politica di coesione vengono assegnati, a valere sui sette anni, 308 miliardi di euro (347 a prezzi correnti), che corrispondono al 35 per cento circa del bilancio dell'Unione europea.

Rispetto al passato ciclo di programmazione 2000-2006, le risorse risultano raddoppiate.

Caratteristiche fondamentali della nuova programmazione sono: 1) la complementarità, la coerenza e la conformità tra priorità nazionali, regionali, locali e comunitarie; 2) la continuità della programmazione pluriennale; 3) il partenariato, vale a dire, la partecipazione strategica delle autorità regionali, locali e degli enti locali; 4) la gestione condivisa, vale a dire, gli Stati Membri e la Commissione condividono la responsabilità del controllo finanziario; 5) l'addizionalità, cioè i Fondi strutturali non possono sostituirsi alla spesa pubblica nazionale; 6) la strumentalità a garantire pari opportunità per donne e uomini, in tutte le fasi della gestione dei Fondi.

La programmazione 2007-2013 punta, in particolare, a rafforzare il grado di complementarità e integrazione della politica di coesione con le politiche che l'Unione persegue nel campo dell'innovazione, delle reti, dell'istruzione e della cultura.

Conseguire un aumento della competitività in tutte le regioni, necessario anche per affrontare la concorrenza esercitata dai processi di globalizzazione, diviene, così, una priorità della politica di coesione, comportando notevoli cambiamenti rispetto alla programmazione del perio-

do precedente, sia nella definizione degli obiettivi, sia nelle modalità di utilizzo dei Fondi.

Si procede ad una sostanziale semplificazione del sistema: il numero degli obiettivi è ridotto dai nove della programmazione 2000-2006 a tre; quello degli strumenti finanziari da sei a tre²²⁹.

Gli obiettivi individuati sono: l'obiettivo "Convergenza" cui è destinato oltre l'80 per cento delle risorse disponibili; l'obiettivo "Competitività e Occupazione" che ne assorbe il 16 per cento e, infine, l'obiettivo "Cooperazione territoriale" cui spetta il 2,5 per cento. I fondi a disposizione sono il FESR, il FSE e il Fondo di coesione.²³⁰

²²⁹ In sintesi, le principali novità introdotte per il ciclo 2007-2013 si possono riassumere in questi punti: tutte le regole di gestione finanziaria si applicano anche al Fondo di coesione; le regole relative all'ammissibilità delle spese sono definite a livello nazionale e non comunitario; il versamento del primo pagamento intermedio può avvenire esclusivamente se lo Stato membro ha inoltrato alla Commissione una descrizione del funzionamento delle rispettive autorità di gestione, certificazione e audit; la richiesta del primo pagamento intermedio deve essere presentata entro un termine di ventiquattro mesi a decorrere dalla data del versamento della prima quota di prefinanziamento della Commissione (in caso contrario, lo Stato dovrà rimborsare il prefinanziamento); i rimborsi sono calcolati per ogni asse prioritario (e non a livello delle misure come avveniva nel periodo 2000-2006); è stata introdotta la regola "n+3" (3 anni, anziché 2, per il disimpegno dei fondi non spesi) per i dodici nuovi Stati membri e per la Grecia e il Portogallo sino al 2010; la gestione finanziaria è più flessibile, ed è possibile una chiusura parziale delle operazioni già ultimate, prima che venga chiuso l'intero programma. Più in generale, l'impostazione della riforma del 2006 ha confermato il modello della coamministrazione, ampliandone la portata verso un maggior decentramento dell'attività di gestione ed instaurando un dialogo sempre più ampio ed inclusivo delle realtà locali con il livello nazionale ed europeo (si confrontino gli atti dell'indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi strutturali in Italia, 14esima Commissione del Senato della Repubblica, febbraio 2010, pp. 282-283).

²³⁰ 1) Obiettivo "Convergenza", volto ad accelerare la convergenza degli Stati Membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e di occupazione. Esso riguarda gli Stati Membri e le regioni in ritardo di sviluppo. I settori d'intervento sono i seguenti: qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, sviluppo dell'innovazione e della società basata sulla conoscenza, adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, tutela dell'ambiente nonché efficienza amministrativa. Il finanziamento è effettuato tramite FESR, FSE e Fondo di coesione. Nella UE27 l'obiettivo convergenza interessa - in 17 Stati Membri - 84 regioni con una popolazione di 154 milioni di persone, il cui PIL pro capite è inferiore a 75 per cento della media comunitaria; 2) Obiettivo "Competitività regionale e occupazione", che punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività, l'occupazione e le attrattive delle regioni. Esso consentirà di anticipare i cambiamenti socio-economici, promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente, l'accessibilità, l'adattabilità dei lavoratori e lo sviluppo di mercati di lavoro che favoriscano l'inserimento. Il finanziamento è effettuato tramite FESR e FSE. Nella UE di 27 Stati sono complessivamente ammesse a fruire di tali finanziamenti 168 regioni, le quali rappresentano 314 milioni di abitanti; 3) Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, basandosi sull'iniziativa Interreg. L'azione è finanziata dal FESR. La popolazione che vive nelle zone transfrontaliere corrisponde a 181,7 milioni (37,5 per cento della popolazione complessiva dell'UE). Il bilancio dei Fondi strutturali e le regole che ne disciplinano l'utilizzo vengono decisi dal Consiglio e dal Parlamento europeo su proposta della

Tav. 12 Strumenti e obiettivi della politica di coesione: confronto dei cicli di programmazione

Programmazione 2000-2006		Programmazione 2007-2013					
Obiettivi	Strumenti finanziari	Obiettivi	Strumenti finanziari				
Fondo di coesione	Fondo di coesione	Convergenza	Fondo di coesione, FESR, FSE				
Ob. 1	FESR, FSE, FEAOG-orientamento, SFOP						
Ob. 2	FSE, FESR						
Ob. 3	FSE	Competitività regionale e occupazione	FSE, FESR				
INTERREG	FESR						
URBAN	FESR	Cooperazione territoriale europea	FESR				
EQUAL	FSE						
LEADER+	FEAOG- orientamento						
Sviluppo rurale e pesca al di fuori ob.1	FEAOG- garanzia, SFOP						
Totale	9	Totale	6	Totale	3	Totale	3

Fonte: Commissione europea, Terza Relazione sulla coesione economica e sociale, 2004

Il 51 per cento delle risorse della politica di coesione sono destinate ai nuovi Stati membri, per un totale di 178 miliardi di euro con un aumento del 166 per cento annuo rispetto al ciclo di programmazione precedente, a fronte di una riduzione dei finanziamenti destinati ai "quindici" Paesi del 30 per cento. Partendo come riferimento dal FSE, i maggiori beneficiari in termini assoluti risultano, nell'ordine, Polonia, Spagna, Italia, Portogallo e Francia. Se però si considera il finanziamento pro capite ricevuto, i maggiori beneficiari risultano i cittadini di Portogallo, Grecia, Repubblica ceca seguiti da Ungheria e Slovenia con la Spagna che arretra al dodicesimo posto, e l'Italia che risulta sedicesima²³¹.

Al fine di assicurare la coerenza tra gli obiettivi prioritari dell'Unione e la programmazione nazionale, la Commissione, in collaborazione con gli Stati Membri, ha proposto gli "Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione". Questi descrivono il quadro politico per l'inseri-

Commissione europea. Gli stanziamenti per l'obiettivo "Convergenza" sono stati definiti nella decisione della Commissione CE 594/2006 del 4 agosto 2006; quelli dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" nella decisione della Commissione CE 593/2006 del 4 agosto 2006; quelli dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" nella decisione della Commissione CE 609/2006 del 4 agosto 2006.

²³¹ Atti dell'indagine conoscitiva del Senato, cit., p. 287.

mento di progetti europei, proponendo gli strumenti più idonei a garantire un intervento equilibrato che contempra esigenze regionali, nazionali e comunitarie.

Nel quadro della programmazione 2007-2013, tali Orientamenti, approvati dal Consiglio europeo con decisione del 6 ottobre 2006 (2006/702/CE), individuano le seguenti priorità: a) incrementare l'attrattiva degli Stati membri, delle regioni e delle città migliorandone l'accessibilità e tutelandone le potenzialità ambientali; b) promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita dell'economia basata sulla conoscenza favorendo la ricerca e l'innovazione; c) creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori, incrementando gli investimenti in capitale umano.

Ogni Stato membro elabora, quindi, un "Quadro di riferimento strategico nazionale" (QRSN), conforme agli Orientamenti strategici, da presentare alla Commissione, in cui viene definita la strategia scelta dallo Stato e viene proposto un elenco dei "programmi operativi" che esso intende attuare nel rispetto dei vincoli di destinazione (*earmarking*) stabiliti dai Regolamenti per la nuova politica di coesione (Reg (CE) n.1083/2006): per i paesi e le regioni interessati dall'obiettivo "Convergenza", almeno il 60 per cento delle spese di investimento deve essere destinato alle priorità derivanti dalla strategia di Lisbona; per i paesi e le regioni interessati dall'obiettivo "Competitività e Occupazione", la soglia minima sale al 75 per cento²³².

²³² L'Italia, sulla base della nuova disciplina comunitaria, in coerenza con gli "Orientamenti strategici della Comunità per la coesione" e nel quadro dei grandi orientamenti di politica economica (GOPE) e della strategia europea per l'occupazione (SEO), ha elaborato il "Quadro strategico nazionale 2007-2013" (di seguito QSN). Il QSN, presentato dal Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze, è stato dapprima approvato in via preliminare dalla Commissione europea e, successivamente, dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), previo parere della Conferenza unificata. La Commissione europea ha quindi approvato definitivamente le scelte strategiche nazionali di programmazione della politica di coesione. La Commissione europea si esprime preliminarmente il 13 luglio 2007. Il CIPE ha approvato il QSN con la delibera 147 del 2007 a seguito della quale è intervenuta la decisione definitiva della Commissione CCI 2007 IT 16 1 UNS (cfr. paragrafi seguenti).

Tav. 13 - Politica di coesione 2007-2013 : allocazioni finanziarie EU-27
(milioni di euro; prezzi correnti)

	Convergenza			Competitività regionale e occupazione		Cooperazione	TOTALE
	Fondo Coesione	Convergenza Regionale	Phasing-out	Phasing-in	Competitività regionale e occupazione		
Polonia	22.176	44.377				731	67.284
Spagna	3.544	21.054	1.583	4.955	3.522	559	35.217
Italia		21.211	430	972	5.353	846	28.812
Rep. Ceca	8.819	17.064			419	389	26.691
Germania		11.864	4.215		9.409	851	26.339
Ungheria	8.642	14.248		2.031		386	25.307
Portogallo	3.060	17.133	280	448	490	100	21.511
Grecia	3.697	9.420	6.458	635		210	20.420
Francia		3.191			10.257	871	14.319
Slovacchia	3.899	7.013			449	227	11.588
Regno Unito		2.738	174	965	6.014	722	10.613
Lituania	2.306	4.470				109	6.885
Lettonia	1.540	2.991				90	4.621
Slovenia	1.412	2.689				104	4.205
Estonia	1.152	2.252				52	3.456
Belgio			638		1.425	194	2.257
Paesi Bassi					1.660	247	1.907
Svezia					1.626	265	1.891
Finlandia				545	1.051	120	1.716
Austria			177		1.027	257	1.461
Irlanda				458	293	151	902
Malta	284	556				15	855
Cipro	213			399		28	640
Danimarca					510	103	613
Lussemburgo					50	15	65
Bulgaria	2.283	4.391				179	6.853
Romania	6.552	12.661				455	19.668
Cooperazione Interregionale						445	445
Assistenza tecnica CE						-	868
TOTALE	69.579	199.323	13.955	11.408	43.555	8.721	347.410

Estratto da Rapporto Annuale del DPS, 2006, Capitolo IV.

Pertanto, tenuto conto che l'80 per cento dei fondi complessivi della coesione è dedicato all'obiettivo "Convergenza" e il 16 per cento a quello "Competitività", le risorse spendibili per gli obiettivi di Lisbona risultano pari al 60 per cento delle risorse totali (nell'arco dei sette anni di programmazione, circa 185 miliardi di euro, 208 a prezzi correnti).

La nuova programmazione, quindi, da un lato valorizza e rafforza il contenuto strategico della politica di coesione e, dall'altro, ne stabilisce una correlazione più stretta con le politiche che attuano la Strategia di Lisbona (come di seguito si vedrà meglio).

Stati Membri e regioni, successivamente all'approvazione dei Programmi operativi da parte della Commissione, passano dalla fase di programmazione a quella di attuazione dei programmi stessi, selezio-

nando i progetti, controllandoli e valutandoli. Questa attività viene svolta dalle "autorità di gestione", proprie di ciascun paese e/o Regione.²³³

Il nuovo quadro programmatico per il 2007-2013 rende così evidente come la politica regionale nel corso dell'ultimo decennio abbia subito importanti trasformazioni, dovute soprattutto al necessario coinvolgimento di diversi livelli di governo nella costruzione delle politiche pubbliche nazionali di rilievo territoriale (le grandi reti di trasporto, la ricerca, l'istruzione, la sanità).

Questo stretto collegamento tra la politica di coesione economica e sociale (art. 158 del Trattato UE) e il territorio è stato ulteriormente rafforzato dal Trattato di Lisbona del dicembre 2007. L'art. 174, 1° comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, infatti, stabilisce che "per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e *territoriale*".

Nella Parte II verrà evidenziata la necessità di consolidare questo orientamento anche attraverso un collegamento più stretto tra la politica regionale e le altre politiche dell'Unione, nella prospettiva del nuovo bilancio 2013-2020.

4.3.2. La programmazione nazionale: dai dati storici ai cicli 2000-2006 e 2007-2013

In Italia, storicamente la politica economica è stata segnata dalla presenza di obiettivi di sviluppo per le aree in maggiore ritardo, in particolare del Mezzogiorno. Lo sforzo per avviare e sostenere lo sviluppo in tali aree, pur condotto con modalità diverse e in continua evoluzione, ha

²³³ La Commissione fissa annualmente una ripartizione indicativa dei fondi per Stato membro in funzione dei seguenti criteri: popolazione ammissibile, grado di prosperità nazionale e regionale, tasso di disoccupazione. In seguito, ogni Stato decide la ripartizione specifica della dotazione per regione tenendo conto dell'ammissibilità geografica. La Commissione impegna le spese (per permettere allo Stato di varare i programmi). La Commissione paga le spese certificate dallo Stato membro. La Commissione affianca i singoli Stati Membri nel processo di sorveglianza di ciascun programma operativo. Durante l'intero periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione e gli Stati Membri presentano relazioni strategiche. La Commissione provvede al disimpegno automatico di una parte degli stanziamenti di bilancio se quest'ultima non è stata interamente utilizzata o se, al termine del secondo anno successivo a quello dell'impegno finanziario (regola "n+2"), non sono state inoltrate domande di pagamento.

costituito, quindi, attraverso i decenni, uno dei cardini dell'azione di governo.

RIQUADRO 16

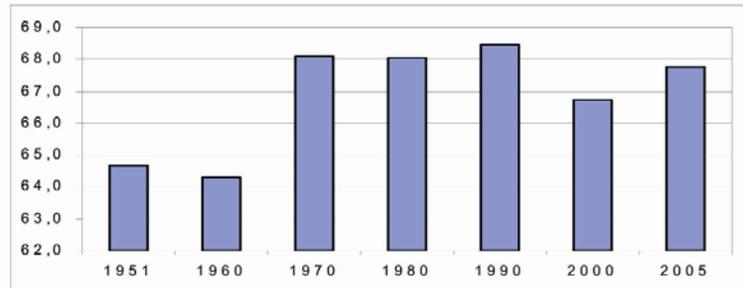
DIVARI E OBIETTIVI DI SVILUPPO IN ITALIA ²³⁴

Nel quadro dei primi tentativi di dare un ordine allo sviluppo economico, effettuati nell'immediato dopoguerra per l'utilizzo degli aiuti del Piano Marshall, nasce l'idea dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, basata sulla convinzione che fossero necessari tempi lunghi per la risoluzione del problema degli squilibri territoriali del paese. Successivamente, negli anni sessanta e settanta, si sviluppano riflessioni e analisi che ponevano il problema dello sviluppo del Mezzogiorno al centro di molte altre linee di azione, quale ad esempio, la politica degli incentivi, i programmi per l'industrializzazione e la localizzazione al Sud di una quota prestabilita delle nuove iniziative di investimento pubblico. Negli anni ottanta, di fronte alle gravi difficoltà di natura finanziaria e monetaria, il problema dello sviluppo del Mezzogiorno perde centralità, si apre una fase caratterizzata dal trascinarsi delle politiche avviate nei decenni precedenti, con l'unica eccezione del tentativo di avviare una nuova politica degli investimenti pubblici basata sul metodo della valutazione. Negli anni novanta, il rigore richiesto dall'Europa per partecipare all'Unione Monetaria conduce alla chiusura dell'intervento straordinario; parallelamente, la coesione regionale nei livelli di sviluppo è divenuto uno dei tre obiettivi fondamentali dell'Unione Europea, comportando il passaggio ad un nuovo sistema di coordinamento e programmazione degli interventi per il Mezzogiorno e per le altre aree svantaggiate. Nasce, così, alla fine del decennio, la "nuova programmazione", una strategia dell'offerta di beni pubblici e servizi collettivi basata su due principi chiave: la negoziazione, vale a dire il confronto tra gli interessi locali e gli interessi espressi negli altri livelli di governo; la valutazione, vale a dire la documentazione sistematica, nell'esame delle priorità, dei bisogni che sono alla base delle richieste di intervento e dei relativi effetti attesi, cui deve accompagnarsi una altrettanto documentata verifica delle fasi attuative. Nel nuovo millennio, l'elaborazione della politica regionale

²³⁴ Per un'analisi storica sintetica dell'evoluzione della politica di sviluppo nel Mezzogiorno, cfr. A. Crescenzi (a cura di), *I documenti di programmazione. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011.*, LUISS University Press, Roma, 2007. Per uno studio approfondito sulle politiche per il Sud nell'ultimo decennio si veda L. Cannari, M. Magnani, G. Pellegrini, *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, luglio 2009.

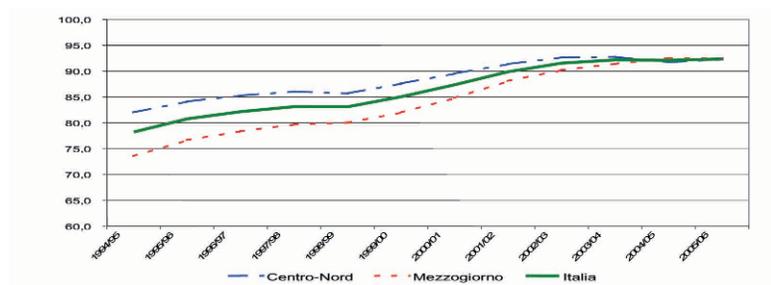
costituisce un processo continuo e complesso in cui devono integrarsi, rafforzandosi a vicenda, diversi livelli di *governance* e di programmazione.

Fig. 1 Pil pro capite del Mezzogiorno: quota percentuale rispetto all'Italia in cinquant'anni



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat e Svimez. Estratto da "I Documenti di programmazione e la politica economica" - Seminario, MEF, Roma 5 Dicembre 2007.

Fig. 2 Progressi sociali: partecipazione all'istruzione secondaria superiore nella fascia di età tipica in cinquant'anni



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat e Svimez. Estratto da "I Documenti di programmazione e la politica economica" - Seminario, MEF, Roma 5 Dicembre 2007.

In considerazione delle rilevanti innovazioni introdotte negli ultimi anni alla gestione dei fondi comunitari per la politica di coesione, l'analisi sarà limitata agli ultimi due cicli di programmazione (2000-2006 e 2007-2013), anche al fine di facilitarne la lettura rispetto agli obiettivi della rilanciata Strategia di Lisbona del 2005.

Con riferimento al primo ciclo, l'Unione europea ha avviato la pro-

grammazione dei fondi strutturali 2000-2006 definendo strategie, obiettivi, strumenti e responsabilità degli Stati Membri sul corretto utilizzo delle risorse previste nei quattro fondi comunitari (cfr. par. 4.3.1). L'attuazione delle disposizioni comunitarie a livello nazionale è stata affidata a tre diversi documenti programmatici: il Quadro comunitario di sostegno (QCS)²³⁵, i Programmi operativi (PO)²³⁶, il Documento unico di programmazione (Docup)²³⁷.

Per l'Italia, il QCS per le regioni obiettivo 1, predisposto sulla base di un documento di programmazione strategica generale²³⁸, è stato approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000²³⁹ e successivamente aggiornato e revisionato²⁴⁰ il 30 novembre del 2004²⁴¹. Le misure di intervento in esso contenute e cofinanziate dai quattro fondi strutturali e da fondi nazionali pubblici e privati, ruotano intorno all'obiettivo di raggiungere entro l'arco pluriennale di riferimento, un sentiero di crescita del Mezzogiorno stabilmente superiore a quello dell'Unione europea, capace di ridurre il disagio sociale.

Le priorità strategiche del QCS, relative alle scelte di investimento effettuate, sono delimitate da sei aree di intervento, corrispondenti ai c.d. assi prioritari²⁴².

²³⁵ Il Quadro comunitario di sostegno, documento approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base di un proprio piano strategico, definisce la strategia di intervento nazionale, sulla base di una accurata e approfondita analisi di contesto. Nell'ambito di questa strategia, sono anche individuate priorità di intervento, obiettivi specifici, ripartizione delle risorse finanziarie e condizioni di attuazione.

²³⁶ I Programmi operativi, sono anch'essi documenti approvati dalla Commissione, su proposta degli Stati Membri, per la concreta attuazione del Quadro comunitario di sostegno. Si distinguono in Programmi operativi nazionali e regionali a seconda del contesto territoriali e di attuazione.

Ogni programma operativo deve contenere la descrizione specifica della strategia perseguita e delle priorità di intervento, la descrizione sintetica delle misure che danno attuazione alle priorità, il piano finanziario per la concreta ripartizione dei Fondi comunitari, le disposizioni di attuazione del programma stesso. Le informazioni contenute nei Programmi operativi sono quindi meglio dettagliate nei Complementi di programmazione, documenti di attuazione del Programma operativo.

²³⁷ Il Documento unico di programmazione è lo strumento di programmazione regionale per l'attuazione delle politiche di sviluppo delle aree dell'obiettivo 2, e cioè di quelle zone industriali, urbane o dipendenti dalla pesca, in declino o con problematiche di carattere strutturale.

²³⁸ Il programma di sviluppo del Mezzogiorno.

²³⁹ Decisione n. C(2000) 2050.

²⁴⁰ L'art.14, paragrafo 2 del Regolamento CE 1260/99 prevede la necessaria revisione del Quadro comunitario di sostegno a metà periodo.

²⁴¹ Decisione n. C(2004) 4689.

²⁴² Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Asse I - Risorse naturali); Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Asse II - Risorse culturali); Valorizzazione delle risorse umane (Asse III Risorse umane); Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Asse IV - Sistemi locali di sviluppo); Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata

La concreta realizzazione di queste priorità per le aree rientranti nell'obiettivo 1 è stata affidata ai Programmi operativi nazionali (PON) e ai Programmi operativi regionali (POR).

Sono stati predisposti nel 2000 e successivamente aggiornati nel 2004, 7 Programmi operativi nazionali²⁴³ e 7 Programmi operativi regionali²⁴⁴. Per le zone rientranti nell'obiettivo 2 (zone industriali, rurali, urbane o dipendenti dalla pesca in declino o con problematiche di carattere strutturale) sono stati predisposti 14 Documenti unici di programmazione (Docup) corrispondenti a ciascuna regione del centro nord e finanziati interamente dal Fondo di sviluppo regionale.

Per le zone rientranti nell'obiettivo 3 (a favore dello sviluppo delle risorse umane nelle aree che ricadono al di fuori delle regioni ammissibili all'obiettivo 1) le linee guida sono fissate nel Quadro comunitario di sostegno che trova attuazione operativa in 14 POR a titolarità di regioni e province autonome del centro nord e in 1 PON "Azioni di sistema" direttamente gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le somme complessivamente stanziare per l'attuazione del QCS, nel periodo 2000- 2006, ammontano a circa 63 miliardi di euro, comprensivi delle quote di cofinanziamento nazionale: all'obiettivo 1 sono destinate risorse pari a circa 45 miliardi di euro, all'obiettivo 2 a circa 7 miliardi di euro, all'obiettivo 3 a circa 9 miliardi di euro. Una parte dei fondi, pari a circa 2 miliardi, è destinata al finanziamento di programmi c.d. fuori obiettivo (per es. *Equal, Leader, Urban*)²⁴⁵.

L'attività di monitoraggio della spesa, che la Ragioneria generale dello Stato effettua trimestralmente, ha evidenziato che a fine 2008 sono state impegnate più risorse di quelle spendibili, per un *overbooking* di

(Asse V- Città); Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Asse VI -Reti e nodi di servizio).

²⁴³ Rispettivamente in materia di Ricerca scientifica - sviluppo tecnologico - alta formazione; scuola per lo sviluppo; sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno; sviluppo imprenditoriale locale; trasporti; pesca; assistenza tecnica e azioni di sistema.

²⁴⁴ Rispettivamente per le regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia, Molise.

²⁴⁵ La responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi relativi all'attuazione del Quadro comunitario di sostegno, spetta, secondo l'art. 38 del regolamento CE n. 1260/1999, alle Autorità di gestione del QCS, PON, POR: a questo fine, l'Ispettorato generale dei rapporti finanziari con l'Unione europea, operante presso la Ragioneria generale dello Stato, è l'ufficio incaricato dalle Autorità di gestione del QCS, dei PON e dei POR di realizzare il monitoraggio finanziario dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali secondo la disciplina prevista dai regolamenti specifici dell'Unione europea (Regolamento CE n.438/2001 e regolamento CE n. 448/2001). A livello territoriali, le Autorità di gestione si avvalgono anche dell'attività dei Nuclei di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici (legge 17 maggio 1999, n. 144). I criteri per la definizione del sistema di monitoraggio devono rispettare i seguenti principi: valorizzare le

progetti. La spesa effettiva nelle aree ad Obiettivo 1 era attestata in media al 93,6 per cento. A fine febbraio 2009 gli impegni hanno sfiorato il 120 per cento, pari a circa 55 miliardi a fronte di circa 46 programmati. Ma i pagamenti superavano di poco il 94 per cento attestandosi al 94,1 per cento che in cifra equivale a 43,2 miliardi²⁴⁶.

I più recenti dati di monitoraggio finanziario, illustrati nell'ultimo Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate²⁴⁷, mostrano un livello di pagamenti e di avanzamento della spesa per singoli programmi più che soddisfacente, ad eccezione per il PON Pesca che registra valori decisamente lontani dall'obiettivo finale, e dei PON ATAS, Scuola e Sicurezza. Al di là dei risultati finanziari, l'analisi delle principali realizzazioni effettuate evidenzia significativi progressi nelle diverse aree del Mezzogiorno che, pur se inferiori alle attese, segnalano importanti trasformazioni del territorio meridionale.

Il ciclo 2000- 2006, dunque, si è chiuso con un assorbimento delle risorse assegnate: la perdita è infatti attestata ai livelli minimi pari a 106 milioni di euro, corrispondenti allo 0,33 per cento dell'intera dotazione programmatica di tutto il Paese. Questo dato consente all'Italia di collocarsi ai vertici della graduatoria del Paesi UE come capacità di utilizzo delle risorse²⁴⁸.

Significativi risultati nel periodo di programmazione 2000-2006 sono stati conseguiti anche con riferimento agli strumenti di programmazione attivati a livello nazionale nell'ambito degli accordi interistituzionali tra lo Stato e le Regioni (Intese istituzionali di programma)²⁴⁹.

Accanto al monitoraggio finanziario, la normativa comunitaria preve-

esperienze positive di monitoraggio adottate nella programmazione 1994-1999; adozione di un sistema di indicatori di programma (finanziari, procedurali e di avanzamento fisico); definizione di modelli omogenei di attività di monitoraggio dei programmi del QCS 2000-2006 (tabelle, indicatori sintetici, tavole comparative) efficaci.

Il monitoraggio può essere finanziario (controllo della spesa), fisico (indicatori di realizzazione, di risultato, di impatto per ogni progetto), procedurale (schede di rilevazione per progetto in relazione alle fasi di attivazione degli stessi).

²⁴⁶ Dati rilevati nel Rapporto Svimez 2009 sull'economia del Mezzogiorno, Sintesi, 16 luglio 2009, p. 16.

²⁴⁷ Rapporto annuale 2009 sugli interventi nelle Aree sottoutilizzate del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, parte IV, pp. 171 ss.

²⁴⁸ Rapporto annuale 2009 sugli interventi nelle Aree sottoutilizzate del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Sintesi, p. 22.

²⁴⁹ Come evidenziato nel Rapporto DPS 2008, p. 253 ss. Nell'ambito di queste Intese, infatti, che hanno consentito di integrare risorse statali, regionali, comunitarie e private per finanziare programmi di investimento, sono stati realizzati numerosi interventi: nel Centro Nord sono stati completati

de anche la necessaria organizzazione, da parte di ciascuno Stato membro, di specifiche procedure di valutazione della azioni cofinanziate dai fondi strutturali secondo criteri legati principalmente al conseguimento degli obiettivi di coesione politica e sociale²⁵⁰.

Tali procedure sono organizzate in tre distinte fasi. La prima è la valutazione *ex ante*, necessaria nella fase di predisposizione dei piani, degli interventi, dei complementi di programmazione da parte di ciascuno Stato membro ed impostata secondo la metodologia Swot (*Strengths, Weakness, Opportunities, Threats*), ovvero dei punti di forza e di debolezza e delle potenzialità e dei rischi di un determinato settore o di un determinato territorio²⁵¹.

La seconda fase di valutazione, quella intermedia, di analisi dei primi risultati degli interventi, della loro pertinenza e del grado di conseguimento degli obiettivi, con la valutazione dell'impiego dei fondi e lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione. La responsabilità della valutazione intermedia è sempre dello Stato membro, di concerto con la Commissione europea che ne verifica la pertinenza²⁵². La *valutazione ex post*, sulla base dei risultati rilevati nelle prime due fasi, verifica l'efficacia e l'efficienza degli interventi e del loro effettivo impatto²⁵³, ricavando indicazioni per la politica economica e sociale attraverso le buone prassi registrate. Sia la valutazione *ex post* del ciclo 2000-2006 condotta dalla Commissione europea²⁵⁴ che i risultati di altri

4.350 cantieri, di cui quasi 2.300 finanziati dal FAS, per un valore complessivo pari ad oltre 8.400 milioni di euro. Di queste opere circa 120, relative ai settori delle infrastrutture di trasporto, delle risorse naturali e dei beni culturali, sono di importo superiore ai 10 milioni di euro, per un valore complessivo pari a quasi 5.000 milioni di euro. Anche nel Mezzogiorno sono stati portati a termine 4.500 cantieri, di cui oltre 3.000 finanziati dal FAS, per un valore di circa 8.000 milioni di euro. Di tali opere, circa 150, relative quasi esclusivamente alle infrastrutture di trasporto e dalle risorse idriche, sono di importo superiore a 10 milioni di euro.

Sono state inoltre concluse numerose infrastrutture viarie (per es.: i lavori di adeguamento di diversi tratti delle Autostrade Milano - Napoli, Bologna - Taranto e Salerno Reggio Calabria) e nel settore delle risorse naturali, la bonifica e la riqualificazione presso la laguna di Venezia e in alcune zone della Lombardia, la realizzazione di reti di teleriscaldamento in diversi comuni delle province di Milano, Brescia e Sondrio sono tra gli interventi di particolare rilievo. Infine, nell'ambito del ciclo idrico integrato, gli strumenti di programmazione integrata hanno consentito di realizzare la galleria di derivazione dell'acquedotto del Menta e la i nuovi impianti nelle province di Cagliari e Sassari.

²⁵⁰ Artt. 41,41,43 del regolamento CE n. 1260/1999.

²⁵¹ Art. 41 del regolamento CE n. 1260/1999.

²⁵² Art. 42 del regolamento CE n. 1260/1999.

²⁵³ Art. 43 del regolamento CE n. 1260/1999

²⁵⁴ *Ex post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000 - 2006* financed by the European Regionale Development Fund in Objective 1 and 2/ Working package 1: Coordination, analysis

studi²⁵⁵ hanno evidenziato nella limitata addizionalità degli interventi e nello scarso apporto delle politiche ordinarie gli aspetti di maggiore criticità della programmazione; ma hanno altresì segnalato come la politica di coesione comunitaria abbia fornito un apporto positivo alle regioni europee in ritardo di sviluppo - Obiettivo 1, con un maggiore tasso di crescita annuo pro capite, rispetto a quello non Obiettivo 1. Con riferimento al secondo ciclo, la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 è disciplinata all'interno di un nuovo quadro normativo che, da un lato, definisce obiettivi e strumenti finanziari di intervento della politica di coesione, e, dall'altro lato, il contesto di riferimento strategico nazionale e comunitario e il processo di verifica sull'attuazione dei risultati²⁵⁶.

L'Italia, sulla base della nuova disciplina comunitaria, in coerenza con gli "Orientamenti strategici della Unione per la coesione" e nel quadro dei grandi orientamenti di politica economica (GOPE) e della strategia europea per l'occupazione (SEO)²⁵⁷, ha elaborato il "Quadro strategico nazionale 2007-2013" (di seguito QSN). Al QSN, con la definitiva approvazione della Commissione europea²⁵⁸, sono stati destinati complessivamente circa 60 miliardi di euro, comprensivi della quota di cofinanziamento nazionale.

In esso è contenuta l'analisi delle priorità strategiche delle politiche nazionali coordinate anche a livello regionale, l'elenco dei programmi operativi di attuazione a carattere nazionale (PON) e regionale (POR), con i relativi piani di finanziamento, le valutazioni *ex ante* dei programmi operativi, gli indicatori economici consuntivi regionali che giustificano le scelte di allocazione delle risorse.

Dopo un complesso negoziato, l'Italia - uno dei maggiori contribuen-

and synthesis/task 4: Development anche achievement in Member State/ITALY.

²⁵⁵ F. Busillo, T. Muccigrosso, G. Pellegrini, O. Tarola, F. Terribile, "La valutazione degli effetti della politica europea regionale sulla crescita: un approccio basato sul *Regression Discontinuity Design*".

²⁵⁶ I criteri per la ripartizione dei fondi sono definiti nel Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 che ha abrogato le norme che regolavano la disciplina della precedente programmazione 2000-2006 (Regolamento (CE) n. 1260/1999).

²⁵⁷ Gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione sono stati approvati con la Decisione del Consiglio CE 702/2006 del 6 ottobre 2006; i grandi orientamenti di politica economica (GOPE) per il periodo 2005-2008, sono contenuti nella raccomandazione del Consiglio CE 601/2005 del 12 luglio 2005; la Strategia europea per l'occupazione (SEO) è contenuta nella decisione del Consiglio europeo CE 600/2005 del 12 luglio 2005) (cfr. capp. 1 e 2).

²⁵⁸ La Commissione europea si esprime preliminarmente il 13 luglio 2007. Il CIPE ha approvato il QSN con la delibera 147 del 2007 a seguito della quale è intervenuta la decisione definitiva della

ti al bilancio comunitario - risulta essere il terzo beneficiario della politica di coesione per fondi assegnati: 25,6 miliardi di euro (28,8 a prezzi 2007), dopo la Polonia e la Spagna ed in netto miglioramento rispetto alla proposta "Junker" che assegnava al nostro Paese 22 miliardi.

La maggior parte delle risorse comunitarie assegnate all'Italia, pari a circa il 75 per cento del totale, sono destinate all'obiettivo "Convergenza" che include la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia le quali, grazie ai risultati del negoziato della delegazione italiana, hanno mantenuto lo stesso livello di finanziamenti dello scorso ciclo, nonostante l'allargamento. Rientra nell'Obiettivo 1 anche la Basilicata, che beneficia di un regime transitorio di sostegno (c.d. di *phasing-out*) per favorirne l'uscita dall'obiettivo²⁵⁹.

All'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", che include le regioni italiane diverse da quelle dell'obiettivo "Convergenza", è destinato circa il 22 per cento delle risorse assegnate all'Italia. Tra queste è inclusa anche la regione Sardegna che beneficia anch'essa, come la Basilicata, di un regime transitorio (c.d. di *phasing-in*) a sostegno del suo ingresso nell'obiettivo.

Tav. 14 Ripartizione delle risorse dei Fondi Comunitari destinate all'Italia per anno e per obiettivo. (importi in milioni di euro comprensivi di indicizzazione)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Convergenza (Calabria Campania, Puglia, Sicilia)	2.853	2.910	2.969	3.028	3.088	3.150	3.213	21.211
<i>Phasing-out</i> (Basilicata)	90	81	73	62	53	41	30	430
Competitività regionale e occupazione (regioni del Centro-Nord, Abruzzo e Molise)	720	734	749	764	780	795	811	5.353
<i>Phasing-in</i> (Sardegna)	229	196	160	124	86	88	89	972
Cooperaz. territoriale (le aree di interesse transfrontaliero, transnazionale e interregionale)	111	113	117	120	125	128	132	846
Totale	4.003	4.034	4.068	4.098	4.132	4.202	4.275	28.812

Fonte: QSN 2007-2013

Commissione CCI 2007 IT 16 1 UNS.

²⁵⁹ Il PIL pro capite di tale regione, infatti, supera il 75 per cento della media comunitaria per l'effetto statistico dell'inclusione nel calcolo dei dati relativi al PIL dei nuovi Stati comunitari dopo

La disciplina comunitaria per la programmazione 2007-2013 prevede inoltre che, accanto ai fondi comunitari, intervengano in misura complementare anche le risorse nazionali, comprensive di stanziamenti regionali e/o locali finalizzate alla realizzazione delle attività, delle politiche e delle priorità comunitarie (c.d. principio della complementarità e della coerenza)²⁶⁰.

Tali fonti di finanziamento, aggiuntive e collegate ai tre obiettivi comunitari, sono denominate "quote di cofinanziamento nazionale". L'Italia destina, inoltre, al riequilibrio economico-sociale dei territori le "risorse aggiuntive del Fondo aree sottoutilizzate (FAS)"²⁶¹

Le dotazioni complessive delle risorse definite nel QSN 2007-2013 ammontano per l'intero periodo a oltre 124 miliardi di euro. Tali risorse, successivamente rimodulate a causa della crisi economica e alla conseguente erosione delle risorse del Fondo FAS di cui si dirà più avanti, sono state originariamente ripartite secondo le misure riportate nella tavola seguente.

Tav. 15: QSN 2007-2013 Dotazioni finanziarie complessive. (in miliardi di euro, valori indicizzati al 2006)

	Fondi strutturali	Cofinanz. nazionale	FAS	TOTALE
QSN 2007-2013 (risorse complessive)	28,7	31,6	64,4	124,7
Obiettivo "Convergenza"	21,6	21,8	-	43,4
Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"	6,3	9,6	-	15,9
Obiettivo "Cooperazione territoriale"	0,8	0,2	-	1

Fonte: QSN 2007-2013

l'allargamento del 1° maggio 2004.

²⁶⁰ Regolamento CE n. 1083/2006.

²⁶¹ Le quote di cofinanziamento nazionale sono state in una prima fase assicurate dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito dall'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. Il CIPE, con le delibere n. 16/2007, n. 36/2007, n. 37/2007, n. 124/2007 ha fissato i criteri di cofinanziamento nazionale degli interventi finanziati dai fondi comunitari per la programmazione 2007 -2013. Le risorse aggiuntive del FAS sono state disciplinate per la prima volta dagli artt. 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003). La legge ha istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle attività produttive, i Fondi per le aree sottoutilizzate (coincidenti con l'ambito territoriale delle aree depresse di cui alla legge 208/1998 e al Fondo istituito dall'art. 19, comma 5, del decreto legislativo n. 96/1993), nei quali

Il QSN individua anche le risorse assegnate all'interno di due macroaree: il centro nord e il Mezzogiorno. Per ciascuna evidenza le risorse assegnate dai fondi comunitari, quelle dal cofinanziamento nazionale e quelle dal Fondo aree sottoutilizzate.

La Tavola seguente mostra come la maggior parte delle risorse complessive, pari a 101,6 miliardi di euro siano state originariamente assegnate al Mezzogiorno. In quest'ultima macro-area sono state incluse tutte le regioni dell'obiettivo "Convergenza" (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, oltre alla Basilicata in regime transitorio) e le regioni dell'obiettivo "Competitività" quali Abruzzo, Molise e Sardegna in regime transitorio.

Tav. 16: QSN 2007-2013 - Ripartizione delle dotazioni finanziarie per macroarea (in miliardi di euro, valori indicizzati al 2006)

	Fondi strutturali (*)	Cofinanz. Nazionale	FAS (**)	Totale
Centro-Nord	4,9	7,5	9,7	22,1
Mezzogiorno	23,0	23,9	54,7	101,6
Totale	27,9	31,4	64,4	123,7

Fonte: QSN 2007-2013

(*) Non sono incluse le risorse dell'obiettivo "Cooperazione territoriale".

(**) Include la riserva premiale di 17 miliardi di euro, che non è computata nella ripartizione degli stanziamenti ai programmi.

Infine, con riferimento ai contenuti strategici, il QSN distribuisce le risorse sulla base di 10 priorità strategiche di cui dovranno tenere conto i PON e i POR, distinguendo le quote dei fondi comunitari da quelle finanziate dal Fondo aree sottoutilizzate. La Tavola seguente mostra la distribuzione delle risorse sulla base delle priorità²⁶².

si concentra e si dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale; i fondi sono unificati dall'art. 4, commi 128 e 129 della legge 350/2003 (legge finanziaria 2004). Tali fondi, in attuazione dell'art. 119, comma 5 Cost., sono rivolti al riequilibrio economico del Paese. Le risorse del FAS sono state assegnate preliminarmente dal CIPE con la delibera n. 174/2006 e, definitivamente, con la delibera n. 166/2007.

²⁶² In termini percentuali, le priorità su cui la politica di coesione regionale nella nuova programmazione destinerà più risorse sono le reti e la mobilità (17 per cento) e la competitività dei sistemi produttivi (16 per cento), seguiti dall'energia sostenibile ed ambiente (15,8 per cento) per l'uso più efficiente delle risorse ambientali, dalla ricerca ed innovazione (14 per cento) e dalle risorse

Tav. 17: Quadro strategico nazionale 2007-2013 programmazione comunitaria. Priorità di intervento (importi in milioni di euro)

Settore	Convergenza (*)		Competitività (**)		Italia	
	Valore Assoluto	Valore %	Valore Assoluto	Valore %	Valore Assoluto	Valore %
<i>Ricerca, innovazione e società dell'informazione (***)</i>	12.552	28,8	3.728	23,6	16.280	27,4
<i>Interventi per il mercato del lavoro, la formazione e l'inclusione sociale</i>	4.583	10,5	6.005	38,0	10.588	17,8
Reti Totali	7.517	17,2	713	4,5	8.231	13,9
di cui:						
- infrastrutture di trasporto	7.295	16,7	563	3,6	7.858	13,2
- telecomunicazioni	222	0,5	150	1,0	373	0,6
<i>Infrastrutture ambientali (acqua, difesa suolo e qualità dell'aria)</i>	3.557	8,2	1.228	7,8	4.785	8,1
<i>Istruzione</i>	3.040	7,0	1.314	8,3	4.354	7,3
<i>Energia</i>	2.941	6,7	1.049	6,6	3.989	6,7
<i>Risorse naturali, culturali e turismo</i>	3.005	6,9	657	4,2	3.662	6,2
<i>Miglioramento capacità istituzionali, assistenza tecnica e azioni di sistema</i>	2.097	4,8	704	4,5	2.801	4,7
di cui: assistenza tecnica	1.278	2,9	526	3,3	1.804	3,0
<i>Altri aiuti alle imprese</i>	424	1,0	10	0,1	434	0,7
<i>Altro</i>	3.883	8,9	405	2,6	4.288	7,2
- Rigenerazione urbana e rurale	2.548	5,8	330	2,1	2.878	4,8
di cui:						
- Infrastrutture sociali e per la sanità	1.335	3,1	75	0,5	1.410	2,4
Totale	43.599	100,0	15.814	100,0	59.414	100,0

Fonte: elaborazioni DPS 2008, p. 179, su dati UE-SFC 2007

(*) L'obiettivo Convergenza include le regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata.

(**) L'obiettivo Competitività include tutte le regioni non incluse nella Convergenza.

(***) La metodologia per la quantificazione delle risorse differisce da quella adottata in sede comunitaria (vedi documenti SEC(2007) 1547 del 14/11/97), in quanto quest'ultima contiene altre voci relative allo sviluppo della capacità di adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori. In base alla metodologia UE la programmazione delle risorse sale a 20,7 miliardi di euro, pari a 34,9 per cento del totale.

Sulla base del quadro finanziario e delle priorità strategiche definite nel QSN sono stati definiti, negoziati e approvati dalla Commissione europea tutti i Programmi operativi (PO), sia di rilievo nazionale che regionale. Per l'obiettivo "Convergenza" sono stati predisposti 19 programmi che assorbono la quota maggiore delle risorse (circa il 72 per cento); per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" sono stati predisposti 33 programmi; per l'obiettivo "Cooperazione territoriale" sono stati elaborati 14 programmi che costituiscono un ambito privilegiato di spere-

umane (9 per cento).

mentazione operativa di collaborazione tra regioni europee.

Il numero crescente dei programmi (66 in tutto), rispetto alla precedente programmazione, è dovuta al fatto che, per il ciclo 2007-2013, i regolamenti comunitari richiedono che per ciascuno dei fondi strutturali comunitari sia predisposto un apposito programma.²⁶³

In base alla valutazione della Commissione europea sull'andamento della prima parte del ciclo di programmazione²⁶⁴, l'Italia presenta un tasso di attivazione dei programmi superiore alla media comunitaria (27 per cento) e i *target* di spesa al 31 dicembre 2010 appaiono conseguibili pressoché da tutti i programmi, anche per effetto della recente modifica in sede europea dell'applicazione della regola del c.d. "disimpegno automatico"²⁶⁵.

4.3.3. La complementarità tra le politiche di coesione nella programmazione 2007-2013 e la Strategia di Lisbona

Le linee programmatiche del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 convergono nel finalizzare la politica regionale 2007-2013 a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese, in un'ottica di sviluppo sostenibile. È in questa chiave che, nella proposta del Quadro Strategico Nazionale (QSN), viene anche dedicata forte attenzione al fattore umano, alla qualità della vita, all'inclusione sociale, all'ambiente e alle pari opportunità.

Il QSN identifica dieci priorità tematiche: valorizzazione delle risorse umane; promozione e diffusione di ricerca e innovazione; energia e ambiente: uso sostenibile delle risorse per lo sviluppo; inclusione

²⁶³ Non sono pertanto ammessi i c.d. programmi plurifondo.

²⁶⁴ Il primo triennio di programmazione del QSN è stato oggetto di analisi e verifica in ambito comunitario in base all'art. 29 del regolamento (CE) 1083/2006 che prevede, per ogni Stato membro, la presentazione di un rapporto Strategico nazionale alla Commissione entro la fine del 2009. L'Italia ha presentato il Rapporto strategico nazionale 2009, disponibile all'indirizzo www.dps.Tesoro.it/DG-pru_comunitaria/ml.asp; sulla base dei Rapporti strategici degli Stati membri, la Commissione europea, a sua volta, ha presentato un rapporto strategico (Relazione strategica 2010 sull'attuazione dei programmi 2007-2013) che analizza i risultati conseguiti.

²⁶⁵ In base ai regolamenti comunitari le risorse devono essere utilizzate secondo una precisa tempistica, articolata in obiettivi annuali di spesa fissati per ciascun programma. Il mancato rispetto di questi obiettivi di spesa comporta il disimpegno automatico delle risorse da parte della Commissione. La prima data di applicazione della regola del disimpegno automatico è stata posticipata dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2010.

sociale e servizi per la qualità della vita; valorizzazione delle risorse naturali e culturali; reti e collegamenti per la mobilità; competitività dei sistemi produttivi e occupazione; competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani; apertura internazionale e attrazione di investimenti; *governance* e mercati concorrenziali.

Nell'ambito delle dieci priorità del QSN, la coerenza tra priorità finalizzate allo sviluppo delle risorse umane e all'occupazione e Strategia di Lisbona è molto stretta. In particolare, la priorità per la valorizzazione delle risorse umane identifica obiettivi riconducibili alle linee guida per la crescita e l'occupazione. Nel suo ambito si possono individuare i principali temi della Strategia di Lisbona: adattabilità al mondo del lavoro, occupabilità delle persone, miglioramento del capitale umano, istruzione, formazione e lavoro. Anche la priorità 2 è nettamente riconducibile alla strategia di Lisbona.

L'unitarietà programmatica realizzata contribuisce a rafforzare gli obiettivi e le priorità strategiche fissate a livello europeo. Gli elementi fondanti della strategia, realizzata con risorse comunitarie e nazionali, e diretta a coniugare gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali con gli obiettivi di crescita dell'Unione nel suo complesso, da un lato, riconoscono quindi, il ruolo indispensabile, per quanto complementare, della politica di coesione per la competitività ed equità del sistema europeo nel suo complesso e, dall'altro, assumono quelle sinergie con l'Agenda di Lisbona che sono anche condizioni di successo per la stessa politica di coesione.

L'intreccio tra le due programmazioni è esplicitato nelle Tavole seguenti tratte dal QSN 2007-2013. La prima evidenzia il peso dei fondi strutturali 2007-2013 nelle dieci priorità e quindi in quelle legate più direttamente a Lisbona.

La presenza congiunta dei fondi aggiuntivi nazionali e comunitari su tutte le Priorità discende dalla scelta di unitarietà della programmazione.

Con riferimento al contributo specifico dei fondi strutturali comunitari, la Tavola 18 presenta l'indicazione programmatica dell'allocazione dei fondi comunitari tra le Priorità (considerando il solo contributo comunitario).

Tav. 18: Ripartizione programmatica tra le Priorità del QSN del contributo comunitario dei fondi strutturali 2007-2013 per il Mezzogiorno nel suo complesso e nell'articolazione interna al Mezzogiorno tra diverse aree obiettivo (valori percentuali).

Priorità	Mezzogiorno (CONV e CRO)	Obiettivo Convergenza e phasing out (CONV)	Obiettivo Competitività e Occupazione e phasing in (CRO)
1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane <i>di cui: istruzione (include PON nelle reg CONV e interventi regionali nel reg CONV e CRO)</i>	11,7	11,5	15,1
2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	5,0	4,9	6,2
3 Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo <i>di cui: energia rinnovabile e risparmio energetico (include Programma interregionale nelle reg CONV e interventi regionali correlati nelle reg CRO)</i>	14,0	13,8	16,9
4 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale <i>di cui: sicurezza (include PON nelle reg CONV e interventi regionali nelle reg CRO)</i>	15,8	16,0	12,6
5 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo <i>di cui: attrattori culturali, naturali e turismo (include Programma interregionale nelle reg CONV e interventi regionali correlati nelle reg CRO)</i>	3,3	3,4	1,8
6 Reti e collegamenti per la mobilità	8,8	8,7	10,1
7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	2,5	2,6	0,6
8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	10,4	10,5	9,3
9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	2,1	2,2	0,8
10 Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	13,4	13,6	10,2
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: QSN 2007-2013

La Tavola 19, sempre estratta dal QSN 2007-2013, evidenzia il raccordo tra priorità QSN e priorità PNR 2006-08.

Nella pagina seguente:

Tav. 19: Raccordo tra Priorità del QSN e Priorità del Piano Nazionale di Riforma²⁶⁵

²⁶⁵ Cfr. anche Melina Decaro, *L'Italia, le riforme economiche e la Strategia di Lisbona*, Rivista Italianeuropei, 3/2007

Priorità Piano Nazionale di Riforma	I Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese	II Incentivare la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica	III Rafforzare l'istruzione e la formazione del capitale umano, nonché accrescere l'estensione dei relativi benefici alla popolazione con particolare riferimento ai giovani	IV Adeguate le infrastrutture materiali e immateriali	V Tutelare l'ambiente
Priorità Quadro					
1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	Linee Guida integrate: 21		Linee Guida integrate: 17, 18, 19, 20, 23, 24 A sostegno delle riforme si è articolato un piano di interventi. In particolare, gli Obiettivi PICO Occupazione sono: - Investire di più e in maniera più efficace sul capitale umano e sulla formazione lungo tutto l'arco della vita - Attrarre più persone al lavoro e fare del lavoro una possibilità effettiva per tutti	Linee Guida integrate: 9 - infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (potenziamento qualitativo e quantitativo delle dotazioni informatiche nelle scuole e famiglie)	
2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	Linee Guida integrate: 10, 12, 13, 14, 15 - favorire un allargamento dell'area di mercato competitivo e migliorare la legislazione - rafforzare la base produttiva	Linee Guida integrate: 7, 8, - riordinare il sistema di ricerca nazionale - concedere incentivi alla spesa in ricerca - favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico	Linee Guida integrate: 23	Linee Guida integrate: 9 - infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema: infrastrutture per ridurre il digital divide, progetti specifici a impatto microeconomico e settoriale	
3 Energia e Ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo	Linee Guida integrate: 10, 13			- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (interventi nel settore energia)	Linee Guida integrate: 11 - adozione di strumenti di pianificazione e legislazione
4 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale			Linee Guida integrate: 19, 23	Linee Guida integrate: 9	
5 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo					Linee Guida integrate: 11
6 Reti e collegamenti per la mobilità				Linee Guida integrate: 16 - infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema: reti TEN-T in Italia; Patto Nazionale per la Logistica	
7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	Linee Guida integrate: 10, 15, 21 - rafforzare la base produttiva		Linee Guida integrate: 17, 19, 20, 21, <u>Obiettivi PICO Occupazione:</u> - Attrarre più persone al lavoro e fare del lavoro una possibilità effettiva per tutti - Accrescere l'adattabilità di lavoratori e imprese		
8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani					
9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse	Linee Guida integrate: 13		Linee Guida integrate: 20, 24	- infrastrutture materiali e immateriali con impatto di sistema (infrastruttura di supporto all'internazionalizzazione delle imprese ex lege 56/05)	
10 Governance, capacità istituzionali e dei mercati	Linee Guida integrate: 3, 12, 13, 14 - favorire un allargamento dell'area di mercato competitivo e migliorare la legislazione				

4.3.4. La metodologia e l'integrazione tra le diverse politiche nel ciclo di programmazione 2007-2013

La programmazione nazionale dei fondi comunitari 2007 - 2013 è impostata secondo una metodologia che trova il suo fondamento nella legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007). I commi 863 e 864 dell'art. 1 della legge, infatti, individuano le somme da assegnare al Fondo aree sottoutilizzate (FAS) per il periodo 2007-2013 e, al tempo stesso, inseriscono la programmazione finanziaria di tali risorse all'interno dell'indirizzo assunto nelle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013".

Il comma 864 aggiunge che, in coerenza con l'indirizzo delle Linee guida, il Quadro strategico nazionale costituisce la sede di programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, e rappresenta il quadro di riferimento della programmazione delle risorse in conto capitale.

Ciò equivale a dire che le diverse tipologie di finanziamento destinate alle politiche di coesione territoriale trovano legittimazione e fondamento in un unico quadro strategico di programmazione unitaria rappresentato proprio dal Quadro strategico nazionale.

In questa prospettiva, sia i fondi comunitari che i fondi nazionali rientrano in un impianto metodologico unitario delle priorità strategiche così come definito in sede di predisposizione del QSN.

Dando attuazione alla metodologia unitaria di programmazione, il Comitato di programmazione economico finanziaria (CIPE), con la delibera n. 166/2007²⁶⁶, ha approvato in via definitiva sia le assegnazioni delle risorse aggiuntive del FAS stanziata dalla legge finanziaria del 2007, sia l'impianto regolamentare attuativo della nuova programmazione.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, la delibera fissa alcuni principi generali della programmazione strategica unitaria richiedendo sia alle amministrazioni centrali che a quelle regionali di predisporre appo-

²⁶⁶ Con la delibera n. 77/2005 il CIPE ha approvato le "Linee guida per l'impostazione del Quadro strategico nazionale"; con la delibera n. 174/2006 ha approvato "Il Quadro strategico nazionale" e il relativo allegato concernente "La politica regionale nazionale del FAS nell'ambito della programmazione unitaria delle politiche regionali per il 2007 - 2013. la delibera contiene la dotazione annuale indicativa di ciascun Fondo per programma.

siti documenti unitari di programmazione per delineare la propria strategia unitaria di politica regionale, territoriale e settoriale in relazione a tutte le fonti di finanziamento (nazionali e comunitarie). Tali documenti, denominati Documenti Unitari di Programmazione (DUP) per le amministrazioni regionali e Documenti Unitari Strategia Specifica (DUSS) per le amministrazioni centrali, definiscono ed esplicitano le modalità di conseguimento degli obiettivi generali di politica regionale e delle priorità del QSN. Sia i DUP che i DUSS, elaborati entro cinque mesi dalla delibera CIPE, sono trasmessi al Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione per la condivisione istituzionale della strategia e per l'attivazione della cooperazione istituzionale nella fase di attuazione. Accanto a questi documenti strategici, la delibera prevede anche la predisposizione di programmi attuativi collegati all'utilizzo delle risorse FAS e la definizione di Strategie di sviluppo locale integrate²⁶⁷.

La nuova programmazione, integrata delle risorse aggiuntive nazionali e delle risorse comunitarie per il periodo 2007 - 2013, trova continuità nella disposizioni contenute nella legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) che esplicita gli stanziamenti per le annualità successive al 2010 e fino al 2015 e rimodula le assegnazioni per il 2008.²⁶⁸

A completare il quadro regolamentare della nuova programmazione unitaria, tutti i documenti strategici devono tenere conto delle disposizioni dettate dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, vale a dire i benefici, sotto qualsiasi forma, compatibili con il mercato comunitario e riservati ad aree specifiche della Unione considerate svantaggiate.²⁶⁹

Il risultato è un fitto intreccio di relazioni istituzionali tra i diversi livelli di governo in sede di programmazione delle politiche pubbliche del settore che si traduce in una *best practice* di *governance* multilivello. La figura seguen-

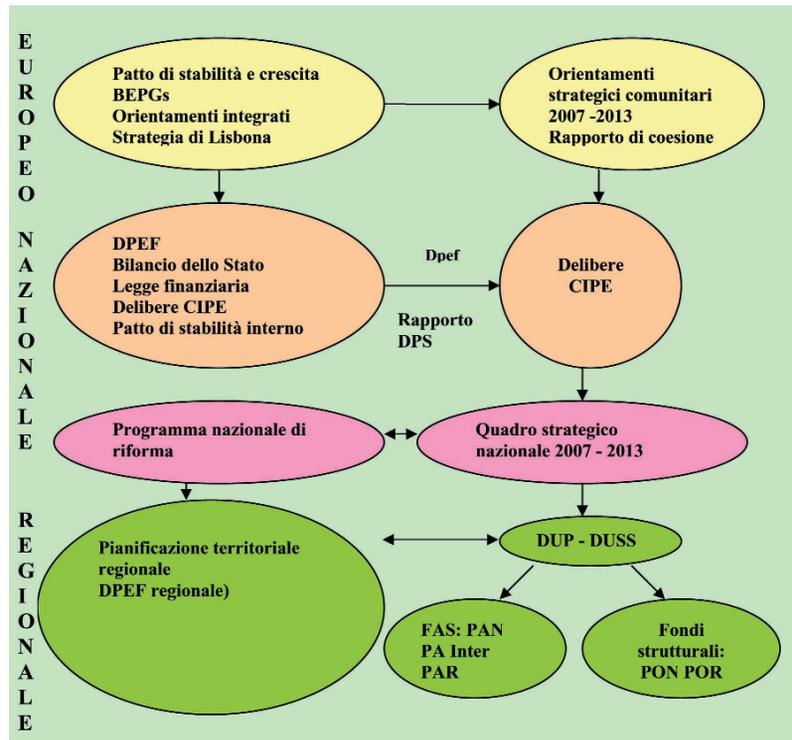
²⁶⁷ L'allegato 2 della delibera n. 166/2007 stabilisce che la Strategia di sviluppo locale integrata riguarda le iniziative di progettazione riferita a specifici ambiti territoriali sub regionali finanziate all'interno della politica regionale. Ciascuna amministrazione regionale interessata definisce, ai fini dell'attivazione e integrazione delle diverse fonti finanziarie necessarie per l'attuazione di questi progetti territoriali, all'interno del proprio DUP le proprie scelte di metodo in attuazione della strategia identificata.

²⁶⁸ L'art. 2, comma 537 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha modificato l'art. 1, comma 863 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007) per la parte relativa alle assegnazioni del FAS.

²⁶⁹ La disciplina degli aiuti di Stato è contenuta nell'art. 87, paragrafo 3 del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) che specifica le due specie di deroghe ammissibili. Sulla base della discipli-

te illustra tale processo, anche se occorre ricordare che, in base alle modifiche normative assunte successivamente soprattutto per far fronte alla crisi mondiale 2008-2009, esso non è più quello vigente (cfr. paragrafi successivi).

Fig. 11 Integrazione tra politica economica generale e politica regionale di sviluppo 2007-2013.



Fonte: Rapporto DPS 2007

na generale e dei nuovi "Orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale 2007-2013", la Commissione europea ha approvato, con la decisione 8 novembre del 2007, la c.d. "Carta degli aiuti 2007-2013", riferita alle agevolazioni per specifiche porzioni del territorio nazionale. Per l'Italia è stato approvato il documento "Aiuto di Stato n. 324/2007" con cui si definiscono le aree in cui si applicano le disposizioni riguardanti il contributo pubblico massimo concedibile per regimi di agevolazione finanziaria. Rispetto alla precedente programmazione, le regioni ammesse alla deroga di prima specie di cui all'art. 87. 3 coincidono, con una diversa percentuale di intensità di aiuto, con le regioni del nuovo obiettivo comunitario "Convergenza" nel quale rientrano la Calabria, la Campania, la Puglia, la Sicilia e la Basilicata fino a 31 dicembre 2013, ovvero, fino al 31 dicembre 2008, in base al regime di *phasing out*.

Nota: il sistema di coordinamento fra politica economica e politica regionale è espresso attraverso i legami tra i livelli decisionali coinvolti. Si distingue tra gli strumenti che rappresentano una decisione (ovali) e quelli che svolgono un ruolo di coordinamento (frece). Legenda.

BEPGs Broad economic policy guidelines (Orientamenti generali per la politica economica)

DPEF Documento di programmazione economica e finanziaria

PNR Programma nazionale di riforma

QSN Quadro strategico nazionale 2007-2013

DUP Documento unitario di programmazione (per le regioni)

DUSS Documento unitario di strategia specifica (per le amministrazioni centrali)

PAN Programma attuativo nazionale FAS

PAInterreg Programma attuativo interregionale FAS

PAR Programma attuativo regionale FAS

POR Programma operativo regionale fondi strutturali

PON Programma operativo nazionale fondi strutturali

POIN Programma operativo interregionale fondi strutturali

4.3.5. La rimodulazione della programmazione del Fondo aree sottoutilizzate.

Nel corso del 2008, il sopraggiungere della crisi finanziaria ha modificato il contesto di riferimento e le prospettive del quadro economico e finanziario nel breve e medio periodo per tutti gli Stati dell'Unione. L'impatto ha riguardato anche le politiche di coesione i cui strumenti finanziari sono stati utilizzati per fare fronte all'emergenza (cfr. Cap. 5 e Parte II). In Italia, pur restando invariate la definizione e la dotazione della programmazione comunitaria della politica regionale unitaria del Quadro strategico nazionale 2007-2013, la manovra economica presentata ad ottobre del 2008 ed anticipata in gran parte dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha determinato una inevitabile rimodulazione degli impegni finanziari di fonte nazionale, in coerenza con la riduzione della stime programmatiche relative alla spesa in conto capitale della pubblica amministrazione. I principi ispiratori della manovra di finanza pubblica sono stati la concentrazione delle risorse aggiuntive nazionali su interventi strategici in settori prioritari come le infrastrutture, la ricerca, l'energia.

In coerenza con questi principi, sia il decreto legge che la successiva legge finanziaria, hanno introdotto una serie di novità in materia di sviluppo territoriale. In particolare, è stato istituito un Fondo infrastrutture per garantire interventi di potenziamento della rete infrastrutturale nazionale²⁷⁰, è stata disposta la ricognizione e la riprogrammazione delle risorse derivanti dal finanziamento dei "progetti coerenti" con il nuovo scenario di riferimento²⁷¹ e, infine, sono state concentrate verso interventi di rilevanza strategica nazionale le risorse del Fondo aree sottoutilizzate della programmazione 2000-2006, non utilmente impegnate e programmate in Accordi di programma quadro entro il 31 maggio 2008.²⁷²

Sulla base di queste indicazioni, un successivo decreto legge presentato dal Governo alla fine dell'anno²⁷³, ha confermato il proposito di concentrare le risorse disponibili del FAS su obiettivi prioritari per il rilancio dell'economia italiana, quali le opere pubbliche e l'emergenza occupazionale ed ha affidato al CIPE il compito di destinare una quota di queste risorse, senza modificarne la distribuzione territoriale tra Mezzogiorno e Centro Nord, sia al Fondo infrastrutture sia al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.²⁷⁴

La nuova strategia di destinazione delle risorse nazionali aggiuntive contenute nel FAS si accompagna anche a consistenti riduzioni del Fondo stesso, alcune già previste dalla legge finanziaria per il 2008, altre disposte da una serie di provvedimenti legislativi d'urgenza presentati dal Governo nel corso del 2008 e del 2009.²⁷⁵

²⁷⁰ Art. 6 quinquies del decreto legge 112/2008. Il Fondo è alimentato dagli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del QSN 2007-2013 in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, con esclusione delle risorse già impegnate in programmi esaminati dal Cipe alla data del 31 maggio 2008.

²⁷¹ Art. 6 sexies del decreto legge 112/2008.

²⁷² Art. 6 quater del decreto legge 112/2008.

²⁷³ Si tratta del decreto legge 185/2008 convertito dalla legge 2/2009.

²⁷⁴ Quest'ultimo è stato istituito dall'art. 18, comma 1, lett. a -b del decreto legge 185/2008.

²⁷⁵ I numerosi interventi legislativi hanno sensibilmente ridotto la dotazione esistente del Fondo al momento dell'avvio della programmazione 2007 - 2013, passata da 63.273 milioni di euro a 52.486 milioni di euro (10.505 milioni di euro di riduzione). In particolare, le delibere CIPE n. 112/2008 e n. 1/2009, aggiornando la dotazione iniziale del FAS di cui alla delibera n. 166/2007, hanno provveduto a ripartire la ridotta dotazione del Fondo tra amministrazione nazionale, amministrazione regionale, Programmi interregionali e Obiettivi di servizio. Sono stati destinati al FAS nazionale 25.459 milioni di euro, al FAS regionale 27.027 milioni di euro, ai Programmi interregionali 1.671 milioni di euro e al progetto "Obiettivi di servizio" 3.012 milioni di euro. Per le Regioni, in particolare, la delibera CIPE n. 66 del 2009 ha previsto la possibilità di utilizzo delle risorse del FAS 2007 - 2013 per la copertura parziale del rispettivo piano di rientro del debito sanitario.

In sintesi, la quota delle risorse nazionali del Fondo ha alimentato tre nuovi Fondi settoriali: il Fondo infrastrutture²⁷⁶, il Fondo sociale per occupazione e formazione²⁷⁷, il Fondo strategico per il Paese e sostegno dell'economia reale²⁷⁸.

Quest'evoluzione è descritta nei dettagli nei Rapporti del 2008 e del 2009 elaborati dal Dipartimento politiche di Coesione e Sviluppo (DPS).

La consistente riduzione del Fondo ha reso necessario attivare un costante monitoraggio della spesa relativa alle risorse in esso effettivamente disponibili. A questo fine, la legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria 2009) richiede al Governo di fornire al Parlamento una serie di informazioni aggiornate circa l'utilizzo e la consistenza del Fondo.²⁷⁹

4.3.6. Il monitoraggio finanziario e i nuovi strumenti di valutazione dei risultati: indicatori e obiettivi di servizio

La modalità di programmazione unitaria e integrata sviluppata in occasione della programmazione 2007 -2013 e le progressive variazioni operate sulle fonti di finanziamento nazionali aggiuntive a seguito della crisi finanziaria, richiedono, da un lato, un maggiore raccordo tra le amministrazioni al fine di rafforzare la cooperazione tra più livelli di governo e la loro stessa *capacity building*, ma, dall'altro, una adeguata e tempestiva disponibilità informativa sullo stato di avanzamento dei progetti.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, la produzione di informazio-

²⁷⁶ Art. 6 quinquies del decreto legge n. 112/2008, convertito nella legge 133/2008 a art. 18, comma 1 lett. b) del decreto legge n. 185/2008, convertito nella legge n. 2/2009.

²⁷⁷ Art. 18 comma 1 lett. a - b del decreto legge n. 185/2008, convertito nella legge n. 2/2009.

²⁷⁸ Art. 18 comma 1 lett. b bis del decreto legge n. 185/2008, convertito nella legge n. 33/2009.

²⁷⁹ In particolare, il comma 43 dell'art. 2 stabilisce che il Governo debba presentare al Parlamento, alle competenti commissioni per i profili di carattere finanziario, e alla Conferenza Stato regioni, una relazione annuale che indichi l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili nel Fondo per le aree sottoutilizzate e l'ammontare delle variazioni della dotazione del Fondo stesso operate con delibere del CIPE o con provvedimenti normativi. Nella relazione, inoltre, il Governo è tenuto a specificare anche l'incidenza delle variazioni sul principio generale di ripartizione territoriale delle risorse del Fondo, che vanno assegnate nella misura dell'85 per cento in favore delle zone del Mezzogiorno e nella misura del 15 per cento in favore delle aree sottoutilizzate del Centro Nord.

Nel caso in cui i provvedimenti normativi di variazione della dotazione del Fondo siano stati adottati dal Governo attraverso la presentazione di un decreto legge, le relative informazioni finanziarie devono essere presentate al Parlamento nello stesso disegno di legge di conversione.

Il successivo comma 44 dell'art. 2 stabilisce che la relazione annuale deve essere presentata anche con riferimento all'anno 2008.

ni statistiche in grado di orientare la decisione e la disponibilità di dati per monitorare l'andamento degli interventi programmati sulla base di obiettivi fondati e misurabili, forniscono indicazioni essenziali per la programmazione delle politiche, per il loro successivo adattamento in fase di attuazione e per la definizione di nuovi orientamenti fondati sulle evidenze empiriche registrate.

In Italia, accanto al monitoraggio finanziario che la Ragioneria Generale dello Stato effettua trimestralmente sull'utilizzo dei fondi comunitari, sono stati elaborati e sviluppati sistemi di rilevazione di ulteriori informazioni necessarie per l'impostazione della programmazione e la successiva attuazione delle politiche di sviluppo regionale.

La produzione dei Conti Pubblici territoriali (CPT), per esempio, banca dati in cui sono ricostruiti i flussi di spesa e di entrata a livello regionale per tutti gli enti del settore pubblico allargato, risponde a questa logica.

La rete dei soggetti produttori dei dati CPT è molto articolata e capillare sul territorio e comprende, oltre all'Unità tecnica centrale, che fa capo all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL), 21 Nuclei regionali, che operano presso ciascuna regione italiana. Nel corso del 2008, al fine di diffondere l'utilizzo dei CPT nei diversi ambiti di programmazione e a supporto della programmazione delle politiche di coesione, è stato avviato un progetto pilota per la produzione di Monografie regionali ("L'Italia secondo i Conti pubblici territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane")²⁸⁰. La prima edizione del progetto ha riguardato le regioni Veneto, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna e si è conclusa con la pubblicazione delle rispettive monografie²⁸¹. In questi volumi le diverse realtà regionali sono analizzate e indagate sulla base di informazioni omogenee tra di loro, facilitando, quindi, anche l'analisi comparata tra i territori. Questa prima sperimentazione, in fase di avanzato sviluppo in tutte le regioni e province autonome, ha diffuso una maggiore conoscenza dei territori ed ha sensibilizzato le pubbliche amministrazioni locali al confronto con tutti i soggetti che operano nel medesimo contesto e ad un più attento monitoraggio delle proprie dinamiche di spesa in vista di una più coerente programmazione delle politi-

²⁸⁰ Rapporto DPS 2008, pp. 296 ss..

²⁸¹ Materiali UVAL, n. 18/2009

che pubbliche. Accanto all'esperienza dei Conti pubblici territoriali, un ulteriore strumento di conoscenza dei territori e di analisi della dinamica della spesa, con specifico riferimento a quella in conto capitale del Mezzogiorno, è dato dal Quadro Finanziario Unico di cassa (QFU). Il QFU, introdotto nel 1999 nei documenti programmatici nazionali²⁸², ed ora utilizzato anche all'interno del QSN, è uno strumento di programmazione che consente di registrare le disponibilità finanziarie degli enti territoriali sulla base degli impegni di spesa e delle risorse destinate agli investimenti. La disponibilità di risorse non impegnate destinate agli investimenti, inoltre, consente di verificare il livello di inerzia dell'amministrazione e, conseguentemente, attribuisce al QFU²⁸³ anche la funzione di verificare lo stato di realizzazione dei programmi²⁸⁴. Secondo questa duplice valenza, il QFU si è rivelato uno strumento utile per orientare le scelte del QSN e stabilire una ripartizione delle risorse finanziarie coerente con le potenzialità di realizzazione delle aree cui destinarle²⁸⁵. Conti pubblici territoriali e Quadro finanziario unico di cassa, dunque, attraverso la conservazione, la registrazione e l'analisi sistematica dei dati economici e finanziari su base regionale rappresentano un decisivo passo in avanti per la programmazione di politiche pubbliche territoriali coerenti con gli indirizzi comunitari, nazionali e le risorse disponibili.

In questa stessa direzione, il patrimonio informativo disponibile a supporto della successiva fase di monitoraggio delle politiche di sviluppo e coesione è ricco e articolato e soprattutto coerente con quanto richiesto dalla Commissione europea.

Quest'ultima, infatti, nel corso del 2008, ha avanzato alcune richieste di informazioni a cui ciascuno Stato membro deve rispondere sulla base di specifici indicatori definiti per monitorare l'andamento dei programmi contenuti all'interno del proprio Quadro strategico nazionale.

²⁸² In particolare nel Documento di programmazione economico finanziaria.

²⁸³ Aggiornato annualmente nel preconsuntivo Istat del Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

²⁸⁴ Cfr. Nota metodologica del *Rapporto 2007 del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione*.

²⁸⁵ Il QSN, infatti, non ha potuto non tenere conto delle ultime rilevazioni effettuate nel QFU contenuto nel preconsuntivo Istat per il 2007 del Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Tali rilevazioni mostrano, infatti, negli ultimi anni, un rallentamento delle spesa in conto capitale nazionale. Rispetto al totale nazionale, la quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno rimane inferiore alle originali previsioni programmatiche e dal 2003 relativamente stabile intorno al 36 per cento, mentre si ridurrebbe al 35,3 per cento nel 2007, anno in cui sono stati reintrodotti i vincoli di spesa in conto capitale posti dal Patto di stabilità interno.

In considerazione delle significative modifiche introdotte nella gestione dei fondi comunitari per il periodo 2007 - 2013, l'attività di monitoraggio ha assunto una rilevanza cruciale, quale strumento che consente una visione integrata dell'attuazione di tutti i programmi durante l'intero ciclo di programmazione. Il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione sociale, dunque, quale amministrazione responsabile della c.d. programmazione unitaria, insieme al Ministro dell'economia e delle finanze, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - IGRUE e alle regioni e alle province autonome nonché alle amministrazioni centrali titolari di programmi settoriali, ha elaborato uno strumento informativo denominato Banca Dati Unica (BDU) del monitoraggio della programmazione unitaria dove ciascuna amministrazione interessata (centrale o territoriale), riversa con frequenza bimestrale i dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali dei progetti finanziati con le risorse di competenza del Quadro strategico nazionale 2007 - 2013²⁸⁶. La BDU, pertanto, diventa il luogo virtuale di raccolta di tutte le informazioni sullo stato di attuazione del QSN in tempo reale, superando e migliorando le architetture informative e le logiche utilizzate nei precedenti cicli di programmazione²⁸⁷.

Tale progetto si pone, in particolare, tre obiettivi prioritari: la completezza dell'informazione sulle risorse della politica regionale nazionale (FAS); il rafforzamento della governance sia attraverso l'integrazione verticale delle attività di monitoraggio nelle diverse fasi della programmazione (programmazione, attuazione, rendicontazione, trasferimento di risorse, valutazione e verifica); che attraverso l'integrazione orizzontale dello sviluppo e del supporto del processo decisionale tra i diversi soggetti istituzionali interessati; l'accompagnamento e il rafforzamento del "lavoro in rete" tra centro- regioni e territori. Il progetto, in fase di avanzata realizzazione, sviluppa obiettivi prioritari lungo tre direttrici parallele: rafforzamento dei sistemi informatici, definizione strategica delle regole del monitoraggio, realizzazione di interventi a supporto delle regioni e delle province autonome per la piena operatività delle innovazioni introdotte. L'attività in corso sviluppa il c.d. ciclo di stabilizzazione della BDU attraverso la definizione, entro il 2010, di

²⁸⁶ Cfr. Rapporto Annuale DPS 2009, cap. IV, pagg. 243 e ss..

²⁸⁷ Tale progetto, infatti, prosegue l'esperienza delle precedenti attività di monitoraggio dei cicli di programmazione secondo le linee guida fissate dalla delibera CIPE n. 17 del 2003.

21 Piani regionali necessari per la realizzazione del progetto.

In Italia, quindi, per il periodo 2007 - 2013, nell'ambito del sistema di monitoraggio unificato del QSN, sono stati selezionati una serie di indicatori prioritari volti a misurare la capacità di realizzazione delle politiche regionali di sviluppo. Tali indicatori possono essere distinti in quattro categorie: di realizzazione, di contesto, con *target* comuni, con meccanismo incentivante. Gli indicatori di realizzazione sono stati definiti all'interno di un sistema di monitoraggio dei vari "progetti" da parte della Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE). La Ragioneria, infatti, ha assegnato a ciascun progetto di investimento che rientra nelle linee di intervento della politica di sviluppo e coesione territoriale un codice identificativo, il Codice unico di progetto (CUP) univoco²⁸⁸. La misurazione delle realizzazioni degli interventi finanziati è richiesta sulla base di specifici indicatori (fisici, vale dire collegati allo stato di avanzamento del progetto e occupazionali). Un secondo esempio di misurazione della realizzazione dei progetti è rappresentato anche dall'attività di analisi dei tempi di realizzazione delle infrastrutture. A partire dal 2008, infatti, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione ha dedicato particolare attenzione all'analisi della durata degli interventi infrastrutturali programmati con i fondi comunitari e alla conseguente individuazione dei fattori che incidono su tale durata²⁸⁹. Per effettuare tale ricognizione ogni intervento è stato articolato in tre macro fasi (progettazione, affidamento e realizzazione) e la durata è stata calcolata sui dati di monitoraggio degli Accordi di programma quadro²⁹⁰. Dalle analisi effettuate sui dati di monitoraggio degli Accordi è risultato che il tempo medio di realizzazione degli investimenti pubblici programmati con tale strumento è pari a 4,6 anni. I risultati elaborati, oltre a monitorare l'andamento dei progetti, forniscono indicazioni utili per orientare le successive scelte di programmazione pervenendo a stime più accurate sulla realizzazione degli interventi e alla individuazione tempestiva di eventuali scostamenti da fronteggiare²⁹¹.

²⁸⁸ L'assegnazione del Codice unico di progetto ad ogni progetto di investimento pubblico, è esplicitamente richiesta dall'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e dalla delibera del CIPE n. 143 del 27 dicembre 2002, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 aprile 2003.

²⁸⁹ Rapporto DPS 2008, pp. 299 ss..

²⁹⁰ Circa 15.000 interventi.

²⁹¹ In questa direzione si sta muovendo lo stesso Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. Cfr. Rapporto DPS 2008, p. 308.

Se gli indicatori di realizzazione hanno la funzione di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, gli indicatori di contesto possono essere utilizzati come strumenti di supporto e orientamento alle azioni di *policy*.

In questa direzione il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione ha ritenuto necessario assicurare un'ampia batteria di indicatori statistici multidimensionali, a scala regionale, confrontabili nel tempo e nello spazio, per registrare i cambiamenti prodotti dalle politiche sul territorio. A questo fine, con il supporto dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), è stata costruita, e continuamente aggiornata, una banca dati regionale degli indicatori di contesto che contiene oltre 150 indicatori in serie storica (a partire dal 1995)²⁹² volti a misurare i progressi delle regioni italiane nell'ambito di alcune politiche di settore (mercato del lavoro, dinamismo delle imprese, qualità dell'ambiente, attrattività turistica, capacità innovativa e ricerca, copertura della popolazione per servizi di base come l'istruzione, gli asili nido, i servizi idrici). Gli indicatori della banca dati, inoltre, articolati sia in base agli Assi prioritari del Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1 del 2000-2006, che alle dieci priorità del Quadro strategico nazionale 2007-2013 (c.d. "tavole di osservazione"), consentono di verificare i risultati raggiunti sulla base della programmazione delle politiche di sviluppo e coesione, fornendo un utile supporto all'attività di valutazione delle *performance*.

Una categoria speciale di indicatori di contesto è rappresentata dagli indicatori con *target* comuni ad aggregazioni di territori. In questo caso, sulla base delle informazioni disponibili dalle tavole di osservazione, è stato selezionato un numero limitato di indicatori per i quali sono stati esplicitati i traguardi comuni nel periodo di programmazione 2007-2013, con riferimento ad una precisa area geografica (Mezzogiorno e Centro Nord) e ad un determinato obiettivo comunitario (Convergenza e Competitività regionale e Occupazione).²⁹³

A titolo esemplificativo, per il Mezzogiorno, e nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza, sono stati selezionati sei indicatori: 1. Km di coste non balneabili sul totale; 2. presenze turistiche per abitante nei mesi non estivi; 3. adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente; 4. spesa in ricerca e sviluppo delle imprese sul

²⁹² I dati sono disponibili all'indirizzo www.dps.tesoro.it/QSN/indicatori/tavole_osservazione.asp.

²⁹³ Cfr. Rapporto annuale DPS 2008, p. 294.

prodotto interno lordo; 5. tasso di irregolarità del lavoro; 6. consumi di energia elettrica da fonti rinnovabili al netto dell'idroelettrico.

Infine, con riferimento agli indicatori con meccanismo incentivante, il QSN ha introdotto, per la prima volta e limitatamente al Mezzogiorno, un sistema di valutazione dei risultati raggiunti collegato ad un premio di natura finanziaria.

Tale sistema è caratterizzato dai c.d. "obiettivi di servizio", vale a dire dei parametri di misurazione delle *performance* in relazione ad ambiti specifici di intervento. Gli ambiti di intervento prescelti sono quattro e riguardano i seguenti settori: istruzione, servizio idrico, gestione dei rifiuti urbani, servizi socio sanitari a favore dell'infanzia e della popolazione anziana. Ad ogni settore di intervento corrisponde uno specifico obiettivo di servizio (elevare le competenze degli studenti e le capacità di apprendimento della popolazione; aumentare i servizi di cura della persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti; tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato). Per ciascuno dei quattro obiettivi dovrà essere predisposto dalle amministrazioni coinvolte un apposito "Piano di azione" in cui esplicitare le azioni strategiche, le modalità organizzative e finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi.

La funzione degli "obiettivi di servizio" è quella di facilitare la valutazione dell'effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e di benessere dei territori interessati, ma anche la capacità di integrazione virtuosa tra politica regionale e politiche ordinarie.

Al raggiungimento di questi obiettivi "ottimali" si collega un sistema premiale per le amministrazioni più virtuose cui partecipano le otto regioni del Mezzogiorno e il Ministero della pubblica istruzione (limitatamente all'obiettivo istruzione).²⁹⁴

²⁹⁴ Il precedente periodo di programmazione aveva già introdotto un meccanismo di "prezialità", che destinava risorse addizionali alle amministrazioni che avessero raggiunto determinati obiettivi. Il QSN 2007-2013 rafforza il meccanismo di "prezialità" e ne modifica la logica, puntando all'effettiva performance in quattro ambiti di servizio: istruzione, assistenza per l'infanzia e gli anziani, rifiuti urbani, servizi idrici. La misurazione della performance sulla base di indicatori oggettivi, e non sulla base di quanto dichiarato dalle amministrazioni interessate, rappresenta un'importante innovazione atta a diffondere una logica amministrativa orientata al risultato più che alle procedure formali. In molti degli ambiti considerati è tuttavia necessario che anche la politica ordinaria sia riformata e riorientata al risultato (in coerenza con gli obiettivi di Lisbona).

La delibera Cipe n. 82 del 3 agosto 2007 ha fissato le regole che governano il meccanismo incentivante degli obiettivi di servizio²⁹⁵. Infine, il conseguimento degli obiettivi è verificato sulla base di 11 indicatori statistici²⁹⁶ cui sono associati specifici *target* da raggiungere entro il 2013 uguali per tutte le regioni. La verifica finale, fissata al 30 novembre del 2013, è preceduta da una intermedia del 2009. Le risorse premiali previste per il conseguimento dei *target* sono pari a 3 miliardi di euro²⁹⁷.

Nel corso del 2008 tutte le Regioni hanno elaborato i loro Piani di azione, attualmente in corso di valutazione da parte dell'organismo tecnico costituito appositamente con il compito di riferire al Comitato nazionale di attuazione del QSN.

Sulla base del costante monitoraggio sulla qualità dei servizi effettuato nei Rapporti annuali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, viene evidenziato il forte divario territoriale tra regioni del nord e regioni del sud.

L'esperienza avviata verso la definizione di un quadro completo di indicatori di misurazione delle *performance* conferma come una delle priorità delle istituzioni comunitarie sia quella di verificare, nel breve, medio e lungo periodo, il livello di realizzazione dei progetti cofinanziati dall'Unione europea attraverso una costante attività di misurazione e valutazione da parte delle amministrazioni centrali e regionali interessate. Come nella precedente programmazione, infatti, il QCS 2007-2013 conferma la necessità che gli Stati Membri organizzino apposite procedure di valutazione delle azioni cofinanziate dai fondi strutturali e che tali procedure si affianchino al monitoraggio finanziario. In Italia, la delibera n. 166/2007 del CIPE, in attuazione del QSN, ne declina gli indirizzi operativi, stabilendo per ciascuna amministrazione la predisposizione, entro il mese di febbraio 2008, di un "Piano di valutazio-

²⁹⁵ In particolare è stata prevista l'istituzione di un gruppo tecnico centrale di accompagnamento di cui fanno parte il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, il Ministero dell'istruzione, i rappresentanti delle regioni del Mezzogiorno e l'Istat. Tale gruppo, in attuazione delle delibera Cipe ha definito il documento "Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione collegato agli obiettivi di servizio".

²⁹⁶ Tra questi per esempio rilevano i tre indicatori selezionati per misurare gli obiettivi della politica in termini di servizi resi: misurabilità (informazioni statistiche riconosciute da tutti come adeguate, affidabili e tempestive); responsabilità (chiara indicazione dell'amministrazione responsabile a seconda dei livelli di governo coinvolti); comprensione e condivisione pubblica (grado di coinvolgimento e di partecipazione dei cittadini).

²⁹⁷ Tali risorse sono state confermate anche in occasione della delibera adottata dal Cipe il 6 marzo del 2009.

ne" per la politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013.

Per sostenere le amministrazioni nella costruzione di tali innovativo impianto metodologico di valutazione, e sulla base delle indicazioni contenute nello stesso QCS, nel 2007 è stato costituito, ed ha iniziato la propria attività, il rinnovato "Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (SNV)²⁹⁸, con il compito di sostenere la qualità dei processi di costruire capacità di analisi critica e contribuire alla diffusione di una cultura della valutazione²⁹⁹.

Gran parte delle Regioni e delle amministrazioni centrali responsabili di programmi hanno organizzato la funzione di valutazione attraverso la predisposizione di un Piano di valutazione, approfondendo, pur se in modo differenziato, le principali questioni organizzative necessarie per affrontare in modo unitario ed omogeneo il tema della valutazione delle politiche pubbliche: fonti di finanziamento, cooperazione e *governance* tra diversi livelli di governo, indicatori di misurazione, capacità di organizzazione della funzione di valutazione da parte delle amministrazioni stesse.

La necessità di sviluppare e diffondere nelle amministrazioni una maggiore capacità di valutazione dei programmi realizzati o ancora da realizzare per l'attuazione della politica di coesione, infatti, richiede che le istituzioni, accanto alla necessaria disponibilità di dati di rilevazione di natura finanziaria, si dotino preliminarmente di un generale e complessivo impianto metodologico di misurazione dei risultati capace di verificare criticamente effetti ed impatti delle politiche. Ed è proprio questa la strada intrapresa in occasione della predisposizione dei Piani di valutazione.

²⁹⁸ Il Sistema nazionale di valutazione della politica regionale è stato previsto sulla base del positivo apprezzamento da parte della Commissione europea, del partenariato sociale ed economico, e delle regioni dell'esperienza del Sistema nazionale di valutazione del QCS ob. 1 2000-2006, che si avvaleva soprattutto dell'attività di UVAL, ISFOL Struttura nazionale di valutazione FSE ed INEA ed operava solo nell'ambito delle regioni dell'obiettivo 1.

²⁹⁹ Il SNV, operativo dal mese di maggio 2007, offre orientamento sull'organizzazione e sui processi di autovalutazione delle amministrazioni nonché sulla predisposizione degli stessi Piani di valutazione. Il SNV è coordinato dall'Unità di valutazione operante presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e svolge attività nell'ambito di un gruppo di lavoro cui partecipano INEA, ISFOL, Struttura nazionale di valutazione del FSE, Dipartimento per le pari opportunità Nuclei di valutazione di regioni che hanno sottoscritto un apposito Protocollo di Intesa. Il SNV, in collegamento con la Commissione europea, ha avviato il sostegno alla formulazione dei "Piani di valutazione" delle amministrazioni ed ha predisposto a tal fine il documento "Orientamenti per l'organizzazione della funzione di valutazione attraverso i Piani di valutazione", disponibile sul sito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

4.4 La politica per la ricerca e l'innovazione

di Antonella Crescenzi

4.4.1 Il 7° Programma Quadro 2007-2013

Agli inizi del nuovo millennio, l'Unione Europea mira a mettere la conoscenza a servizio dello sviluppo e del progresso sociale ed ambientale, sviluppando il cosiddetto "triangolo della conoscenza", costituito dalle politiche della ricerca, dell'istruzione e dell'innovazione. Per quanto riguarda la ricerca, il cui strumento principale di finanziamento sono i Programmi Quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (PQ), viene lanciato nel 2000, con due mesi di anticipo rispetto alla Strategia di Lisbona (cfr. cap.1), il progetto dello "Spazio europeo della ricerca" (18/1/2000, COM (2000) 6 def.).

Il progetto si fonda sul principio che la "Unione scientifica" vive per sua natura in un mondo aperto. Parlare di "Spazio Europeo della Ricerca" (SER) significa riconoscere e promuovere questa realtà a livello istituzionale, presentando l'Europa come area comune di riferimento per gli altri continenti.³⁰⁰

Gli obiettivi del progetto sono chiari: abbattere le frontiere per la ricerca, creare un'area comune nella quale sfruttare al meglio le risorse esistenti, integrare le Unioni scientifiche dell'Europa occidentale ed orientale, rendere il vecchio continente un luogo d'attrazione per i giovani ricercatori di tutto il mondo.

Le linee dettate per raggiungere questi obiettivi sono, tuttavia, impegnative: ottimizzare le risorse materiali e le infrastrutture esistenti in Europa; costruire una rete delle eccellenze; stimolare gli investimenti privati in ricerca, anche sviluppando strumenti efficaci per la tutela della proprietà intellettuale; creare un sistema di ricerca che risponda pienamente all'aspettativa della società civile di miglioramento della qualità della vita (per esempio, per la tutela dell'ambiente o la sicurezza); favorire la mobilità dei ricercatori, rendere la ricerca una "professione" attraente per i giovani, rimuovere gli ostacoli amministrativi che costituiscono un intralcio per la libera espressione della ricerca; coor-

³⁰⁰ Cfr, Melina Decaro, *L'Italia, le riforme economiche e la Strategia di Lisbona*, cit.

dinare i programmi di ricerca nazionali e quelli europei, per evitare, in futuro, di creare una serie di indirizzi tra loro indipendenti e poco coerenti con le finalità sempre più ambiziose dell'Europa.

Il progetto si inserisce perfettamente nel nuovo disegno strategico dell'Unione delineato per il decennio 2000-2010 dal Consiglio europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000): fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza più dinamica al mondo (cfr. cap. 1).

Una conferma ancora più esplicita dell'importanza del progetto proviene, due anni dopo, dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002), che fissano una meta precisa: incrementare il livello degli investimenti europei in R&S al 3 per cento del PIL entro il 2010, portando contestualmente il contributo della ricerca privata ai 2/3 del totale (cfr. cap.1).³⁰¹

Il progetto è al centro del 6° Programma Quadro (PQ 2002-2006), varato nel 2002, che punta a creare uno spazio europeo della ricerca, attraverso l'elaborazione di progetti congiunti tra gruppi di ricerca provenienti da diversi paesi europei.

Un punto di forza del 6° PQ è l'incentivazione della programmazione della ricerca basata su obiettivi comuni, per consentire alle imprese di superare i timori derivanti dalla competizione interna (che è la caratteristica che rende forte la ricerca condotta negli USA). Gli effetti di questa politica cominciano a manifestarsi con evidenza a seguito dell'introduzione, avvenuta nel 2003, delle Piattaforme Tecnologiche Europee (PTE).³⁰²

³⁰¹ In base ai dati forniti nel marzo 2005 da Eurostat, l'intensità di ricerca e sviluppo (misurata dalla percentuale della spesa di ricerca rispetto al PIL) era nel 2002 pari a 1,93 per cento nell'UE 25 rispetto a 1,82 per cento nel 1998. Le spese di ricerca sono aumentate in media del 4 per cento l'anno tra il 1999 e il 2002. Negli Stati Uniti, invece le spese di ricerca ammontavano al 2,76 per cento del PIL nel 2003 e in Giappone al 3,12 per cento nel 2002. Nell'UE, secondo Eurostat, il settore imprenditoriale ha finanziato nel 2001 il 55 per cento delle spese totali di ricerca dell'UE 25, mentre la percentuale di questo settore negli Stati Uniti e in Giappone ammontava a 74 per cento nel 2002. Nel 2003, l'intensità di ricerca più elevata si è registrata in Svezia (4,27 per cento del PIL nel 2001) e in Finlandia (3,51 per cento), seguite dalla Danimarca (2,6 per cento), dalla Germania (2,50 per cento), dal Belgio (2,33 per cento), dalla Francia e dall'Austria (2,19 per cento).

³⁰² Le PTE, introdotte nel giugno 2003 dalla Comunicazione della Commissione "Investire in ricerca: un piano d'azione per l'Europa", sono uno degli strumenti previsti per il raggiungimento dell'obiettivo, stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona, del 3 per cento del PIL da investire in R&S. Esse rappresentano soprattutto una metodologia per l'individuazione delle priorità di R&S da attuarsi in un periodo lungo (10-20 anni) attraverso l'impiego di fonti di finanziamento diverse, nazionali e comunitarie (PQ, fondi strutturali, fondi nazionali, regionali e privati, prestiti della BEI, Iniziativa EUREKA). Due gli obiettivi principali: (1) riunire su scala europea tutti i

Di fronte a tali ambiziosi obiettivi, il successo del 6° PQ si rivela parziale, eppure esso contribuisce alla formazione di competenze svincolate dai singoli stati e getta le basi della riflessione che condurrà ad introdurre nel 7° PQ misure più precise ed efficaci.

Il 13 settembre 2006 la Commissione presenta la Comunicazione "Mettere in pratica la conoscenza: un'ampia strategia dell'innovazione per l'UE" (COM. (2006) 502 def.), nella quale si propone un programma basato su dieci azioni prioritarie da realizzare sia a livello nazionale che comunitario, con l'obiettivo di promuovere l'innovazione come fattore principale dell'economia europea. Il programma indica la tabella di marcia da seguire affinché l'innovazione promossa dai privati sia accompagnata da politiche pubbliche a tutti i livelli e sia posta al cuore della rinnovata strategia di Lisbona. È necessario individuare settori del mercato in cui le autorità pubbliche dovranno agire per facilitare lo sviluppo dell'innovazione da parte dell'industria, creando condizioni favorevoli (i trasporti, la salute, la sicurezza interna, l'eco-innovazione sono i settori più vicini ai bisogni della società).

A dicembre dello stesso anno, nel contesto degli orientamenti generali del Consiglio europeo di primavera del 2005 e del 2006 (cfr. cap. 2), viene, così, approvato il 7° Programma Quadro (decisione CE n.1982/2006).

Con l'intento di perseguire una maggiore concretezza, viene deciso di allungarne la durata, rispetto ai passati PQ, da quattro a sette anni (2007-2013), in coerenza temporale con le Prospettive Finanziarie e la politica di coesione, entrambe relative al periodo 2007-2013.

E' il segnale che la politica europea di ricerca è diventata un tassello fondamentale di una strategia più ampia che tende a integrare e coordinare tutti gli interventi di politica economica, finalizzandoli alla crescita equa e sostenibile

Il 7° PQ si basa su quattro programmi: a) Cooperazione, che mira a incentivare la cooperazione e a rafforzare i legami tra l'industria e la ricerca in un quadro transnazionale; l'obiettivo è costruire e consolida-

portatori di interessi (imprese, istituti di ricerca, comunità finanziaria ed autorità di regolamentazione) allo scopo di definire un'Agenda Strategica di Ricerca (ASR) di medio-lungo termine; (2) favorire la creazione di collaborazioni pubblico-privato, volte a definire le priorità tecnologiche e di ricerca in un dato settore ed a garantire il coordinamento degli investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo. Tali obiettivi sono stati condivisi e valorizzati dalla comunità scientifica allargata. Nel corso del 6° Programma Quadro di ricerca sono state avviate, in tempi diversi, 31 piattaforme tecnologiche.

re la *leadership* europea nei settori più importanti della ricerca. b) Idee, che punta ad incentivare le ricerche di frontiera in Europa. c) Persone, che mobilita risorse finanziarie importanti per migliorare le prospettive di carriera dei ricercatori in Europa ed attirare un maggior numero di giovani ricercatori di qualità. d) Capacità, che mira a fornire ai ricercatori gli strumenti per rafforzare la qualità e la competitività della ricerca europea, ad esempio investendo di più nelle regioni meno efficienti e/o creando poli regionali di ricerca.

Le innovazioni, sia di contenuto che di metodo, contenute nel 7° PQ sono molto importanti, in alcuni casi, presentando analogie strumentali con le priorità individuate dalla Strategia di Lisbona: la semplificazione delle procedure del programma; l'attuazione del programma per temi e non per strumenti; la razionalizzazione dei sistemi di finanziamento con una gamma ridotta di strumenti; l'uso di un linguaggio meno burocratico; la semplificazione delle formalità richieste ai partecipanti; la semplificazione della procedura di selezione dei progetti.

Per il periodo 2007-2013 i fondi di bilancio stanziati a favore del 7° PQ ammontano a circa 50 miliardi di euro, ossia in media 7 miliardi di euro l'anno, un valore che rappresenta oltre una volta e mezzo il bilancio annuale del 6° PQ. La quota principale dei finanziamenti (oltre il 60 per cento) è destinata al programma cooperazione.

Vale la pena ricordare, inoltre, che, come si è visto nel paragrafo precedente, la funzione della Strategia di Lisbona è stata anche quella di aver generato un significativo aumento dei fondi della politica di coesione da destinare alla ricerca e all'innovazione.

In via complementare al 7° Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico, opera, infine, il nuovo Programma Quadro per la Competitività e l'Innovazione 2007-2013 (CIP), contribuendo a colmare il divario tra ricerca e innovazione e a promuovere tutte le forme di innovazione. Il CIP, istituito con Decisione 1639/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, riunisce in un quadro comune gli specifici programmi comunitari e le parti pertinenti degli altri programmi comunitari in settori chiave per la promozione della produttività, della capacità di innovazione e della crescita sostenibile europea. Esso risponde pertanto agli obiettivi di Lisbona in favore di un'azione

comunitaria più semplice e mirata. I fondi di bilancio assegnati al CIP ammontano per il periodo 2007-2013 a circa 3,6 miliardi di euro.

RIQUADRO 17

ISTITUTI EUROPEI NEL CAMPO DELLA RICERCA (Estratto da Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, 2008, pp.141-142)

In ambito europeo, operano nel campo della ricerca ed innovazione alcuni importanti istituti: l'Istituto Europeo per l'Innovazione e la Tecnologia (EIT), l'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (CER), l'Agenzia esecutiva per la ricerca (REA).

Istituto europeo di innovazione e tecnologia

L'Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia (EIT), organismo comunitario dotato di propria personalità giuridica, è una iniziativa creata per fornire nuove soluzioni alle grandi sfide della globalizzazione quali il cambiamento climatico, le energie rinnovabili o la prossima generazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. E' stato istituito con regolamento (CE) n. 294/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2008 e la prima riunione del suo Comitato Direttivo ha avuto luogo il 15 settembre 2008 nella città di Budapest, sede dell'Istituto.

L'EIT perseguirà l'obiettivo di contribuire allo sviluppo della capacità di innovazione della Comunità e degli Stati Membri, con la promozione e integrazione dell'istruzione superiore, della ricerca e dell'innovazione ai massimi livelli (il triangolo della conoscenza), ponendosi come modello di riferimento per l'attrazione dei migliori e più capaci studenti, ricercatori e amministratori di tutta Europa e del mondo intero. A tal fine, agevolerà le reti e la cooperazione e creerà sinergie tra le comunità dell'innovazione in Europa, dando priorità al trasferimento delle sue attività a vantaggio delle imprese (incluse le PMI) e della loro applicazione commerciale. Il funzionamento dell'EIT si baserà essenzialmente su partenariati autonomi di eccellenza tra Istituti di istruzione superiore, Istituti di ricerca e Imprese selezionati dal Comitato direttivo dell'EIT e designati con il nome di Comunità della Conoscenza e dell'Innovazione (CCI).

Per la selezione delle prime Comunità (KICs), riguardanti tre settori strategici fondamentali: cambiamenti climatici, energie rinnovabili e ICT di

nuova generazione, è stata lanciata una consultazione pubblica per la definizione dei criteri di selezione. Poiché ciascuna KIC dovrà includere centri di ricerca, imprese e almeno un Ateneo, si è ritenuto che il coinvolgimento del mondo accademico sin da queste prime fasi fosse indispensabile per assicurare la partecipazione italiana. Si è pertanto coinvolta e sollecitata la CRUI a prendere parte attiva al processo.

L'Istituto è composto da un Comitato direttivo incaricato della direzione delle attività dell'EIT e dell'adozione di tutte le decisioni strategiche, da un Comitato esecutivo con il compito di supervisione della gestione dell'EIT e da un Direttore che rende conto al Comitato direttivo della gestione amministrativa e finanziaria dell'EIT e ne costituisce il rappresentante legale.

Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca

Il Consiglio europeo della ricerca (CER) è stato istituito dalla Commissione europea nel febbraio 2007, nell'ambito del Settimo programma quadro per la ricerca (7° PQ), con il compito di attuare uno dei quattro programmi specifici "Idee" del 7° PQ per il periodo 2007-2013. Il programma Idee intende incentivare l'eccellenza della ricerca europea, sostenendo progetti avviati su iniziativa di ricercatori o gruppi di ricercatori, sia del settore privato che di quello pubblico, su temi di loro scelta. Il CER è composto da un Consiglio scientifico indipendente e da una Agenzia esecutiva. Mentre il Consiglio scientifico definisce la strategia scientifica da attuare a livello generale, l'Agenzia esecutiva presta la sua assistenza provvedendo a rendere operativi tali indirizzi metodologici curando l'esecuzione delle attività ivi compresi tutti gli aspetti finanziari.

Agenzia esecutiva per la ricerca (REA)

L'Agenzia è stata istituita con decisione della Commissione del 14 dicembre 2007 (pubblicata sulla G.U.U.E. del 15 gennaio 2008 serie L 11/9), per la gestione di talune parti dei programmi specifici comunitari "Persone", "Capacità" e "Cooperazione" nel settore della ricerca, a norma del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, per il periodo intercorrente dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2017. L'Agenzia fa capo a quattro direzioni generali della Commissione europea: la DG Ricerca, la DG Imprese e industria, la DG Società dell'informazione e mezzi di comunicazione e la DG Energia e trasporti. La REA si occupa del sostegno alla ricerca nell'ambito della valutazione di progetti e proposte dell'attuale programma quadro per la ricerca (7° PQ). In particolare, seguirà la gestione delle borse e dei premi "Marie

Curie", gli accordi specifici di sovvenzionamento della ricerca a favore delle PMI, i progetti multilaterali nel campo della ricerca spaziale e nel campo della sicurezza e la gestione dello sportello unico per le richieste di informazione sul 7° PQ.

Ulteriori sviluppi nel campo della ricerca sono legati ad alcune iniziative, quali le *Joint Technology Initiatives* ed i progetti ex art. 169 del Trattato dell'Unione europea (attuale art. 185 TFUE); l'iniziativa EUREKA; il Programma COST; le attività del Comitato per la Ricerca Scientifica e Tecnologica (CREST).

L'obiettivo delle *Joint Technology Initiatives* è quello di supportare e coordinare a livello europeo le attività di ricerca e sviluppo in alcuni settori strategici, in particolare: il settore dei sistemi informatici integrati per ARTEMIS, le tecnologie nano-elettroniche per ENIAC, le tecnologie sostenibili ed eco-compatibili per il sistema di trasporto aereo per CLEAN SKY, lo sviluppo di nuove metodologie e processi produttivi per accelerare lo sviluppo di nuove medicine per IMI.

EUREKA è l'iniziativa internazionale, a cui aderiscono 37 paesi europei e la Commissione, mirata alla generazione di progetti di ricerca e sviluppo industriale e di cooperazione internazionale, con lo scopo di far crescere la competitività europea nel mercato globale. EUREKA è caratterizzata da un forte orientamento verso il mercato ed in quanto tale risulta complementare agli altri programmi di ricerca europei.

Per quanto riguarda il Programma internazionale di ricerca europea (COST), il Consiglio "Competitività" del 22 settembre 2003 ha approvato una risoluzione in cui si evidenzia che il Metodo di Coordinamento Aperto (MCA) costituisce uno strumento efficace da adottare per il perseguimento dell'obiettivo del 3 per cento in rapporto al PIL per quanto attiene agli investimenti in ricerca. I principali fini sono:

- contribuire alla definizione di politiche nazionali più efficaci, tramite il rafforzamento dell'apprendimento reciproco, l'utilizzo di *peer review* (valutazione indipendente) e l'identificazione di *good practices*;
- identificare argomenti a forte dimensione transnazionale, che potrebbero beneficiare di azioni concertate o congiunte tra gli Stati Membri, o rafforzare le azioni a livello nazionale o comunitario;

- preparare il terreno per azioni concertate di gruppi di Stati Membri, per la legislazione comunitaria o l'elaborazione di linee guida.

La risoluzione, inoltre, individuava il CREST (Comitato per la Ricerca Scientifica e Tecnologica), organo consultivo della Commissione e del Consiglio, quale interfaccia operativo nella definizione di tale adempimento. In questo contesto il CREST è stato utilizzato, su proposta della Commissione, quale piattaforma per rafforzare il *policy making* a livello nazionale. Tale rafforzamento dovrebbe avvenire tramite l'apprendimento reciproco, da parte degli Stati Membri, sugli aspetti relativi alla ricerca e all'innovazione, contenuti nei programmi di riforma nazionali e i relativi *Progress Report* annuali, che mirano ad attuare la nuova Strategia di Lisbona (cfr. cap.2.1).

Tuttavia, a sette anni dal varo del progetto "Spazio europeo di ricerca" e dall'inizio del processo di Lisbona, la costruzione dello spazio comune perseguito attraverso il 6° ed il 7° PQ resta un obiettivo ancora lontano e molto ambizioso.³⁰³

La politica di ricerca paga le carenze strutturali che stanno alla base dell'organizzazione delle ricerca in Europa, che rimane sostanzialmente affidata alla cooperazione tra gli Stati membri. Finanziamento ed indirizzo del settore sono, infatti, di competenza dei governi nazionali sia per quanto riguarda la ricerca di base, sia per quella applicata e legata allo sviluppo aziendale. Alla Commissione europea resta una competenza di promozione dei grandi progetti, i quali devono rimanere comunque rivolti alla ricerca applicata, come dimostrano i finanziamenti legati ai Programmi quadro. In alcuni casi è stato inoltre avvertito il rischio di una sovrapposizione tra le iniziative promosse a livello europeo e quelle a livello nazionale, con riferimento in particolare alle piattaforme tecnologiche. Il risultato è una Europa che viaggia a diverse velocità e che fatica a trattenere i propri ricercatori ma soprattutto ad attrarre competenze dall'estero.

³⁰³ Secondo i dati forniti da Eurostat, nel 2007 gli Stati membri hanno speso circa 230 miliardi di euro, ovvero l'1,85 per cento del PIL, sono gli stessi valori dell'anno precedente. In tre soli paesi si concentra il 60 per cento della spesa totale in ricerca, ovvero Germania (62 miliardi e 2,54 per cento del PIL), Francia (39 miliardi e 2,08 per cento del PIL) e Regno Unito (37 miliardi e 1,79 per cento del PIL), mentre in termini percentuali a guidare la classifica sono i Paesi scandinavi: la Svezia spende il 3,6 per cento del proprio PIL in ricerca e sviluppo tecnologico, seguita da Finlandia (3,47 per cento), Austria (2,56 per cento), Danimarca (2,55 per cento) e Germania (2,54 per cento). Ultimi nella classifica, Cipro (0,45 per cento), Slovacchia (0,46 per cento), Bulgaria (0,48 per cento) e Romania (0,53 per cento) .

Lo sguardo va Oltreoceano, anche perché il paragone con gli Stati Uniti ed il desiderio di colmare il *gap* tecnologico sono state leve decisive per lo sviluppo della politica della ricerca europea: nell'ultimo decennio i singoli Stati americani hanno investito mediamente in ricerca l'1,9 per cento del PIL, a fronte del 2,6 per cento del governo federale. "Proviamo ad immaginare agli Stati Uniti senza agenzie e senza una politica federale della ricerca di base oppure senza il *National Institute of Health* [...]: la ricerca scientifica europea può essere organizzata in modo efficace solo a livello continentale"³⁰⁴. Il confronto con gli Stati Uniti è utile nel momento in cui si riflette sull'atteggiamento degli Stati membri nell'accettare o meno di affidare "a Bruxelles" la responsabilità di decidere le politiche sul proprio territorio. Ed è questa ambivalenza che condiziona anche la politica della ricerca dell'UE.

A fronte di questa situazione, il Libro verde sulle nuove prospettive per lo Spazio europeo della ricerca, adottato dalla Commissione il 4 aprile 2007, propone un certo numero di obiettivi prioritari al fine di approfondire ed ampliare il SER per contribuire pienamente alla Strategia di Lisbona rinnovata. Il Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008, nelle sue Conclusioni, ribadisce che un fattore fondamentale per la crescita futura è il pieno sviluppo del potenziale d'innovazione: è necessario, per conseguire l'obiettivo del 3 per cento in rapporto al PIL degli investimenti nel settore ricerca e sviluppo, fare ulteriori sforzi, attuando progetti chiave, quali GALILEO, l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT), il Consiglio europeo della ricerca, il meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi e le iniziative tecnologiche congiunte e quelle basate sull'articolo 169 del Trattato.

Recita il testo delle Conclusioni: "Per diventare un'economia veramente moderna e competitiva e prendendo le mosse dai lavori svolti sul futuro della scienza e della tecnologia e sulla modernizzazione delle università, gli Stati Membri e l'UE devono rimuovere le barriere alla libera circolazione delle conoscenze, creando una "quinta libertà" fondata su quanto segue:

- il potenziamento della mobilità transfrontaliera dei ricercatori, come pure di studenti, scienziati e docenti universitari,
- un mercato del lavoro più aperto e competitivo per i ricercatori europei, che offra migliori strutture di carriera, trasparenza e condizioni favorevoli alla famiglia,

³⁰⁴ Pier Virgilio Dastoli, *I beni pubblici europei: la ricerca*. In *Il finanziamento dell'Europa*, cit., pp. 236-237.

- l'ulteriore attuazione delle riforme dell'istruzione superiore,
- l'agevolazione e la promozione dell'uso ottimale della proprietà intellettuale originata in organismi di ricerca pubblici al fine di potenziare il trasferimento delle conoscenze all'industria, in particolare attraverso una "Carta sulla Proprietà Intellettuale (PI)" da adottare entro la fine dell'anno,
- la promozione dell'accesso aperto alla conoscenza e dell'innovazione (*open innovation*),
- la promozione dell'eccellenza scientifica,
- il lancio di una nuova generazione di infrastrutture di ricerca di livello mondiale,
- la promozione del reciproco riconoscimento delle qualifiche."

Sulla base delle Conclusioni del Consiglio di marzo 2008, la Presidenza slovena lancia nell'aprile dello stesso anno il "Processo di Lubiana", al fine di rinnovare e rafforzare lo "Spazio Europeo della Ricerca" attraverso la definizione della "*Vision 2020*". Il negoziato è proseguito sotto la Presidenza francese e ha portato nel dicembre del 2008 all'adozione di Conclusioni del Consiglio sulla "Visione 2020 per lo Spazio Europeo della Ricerca", che prevede la realizzazione, entro il 2020, della c.d. "quinta libertà". Una visione futura che passa sia dalle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona che dagli sviluppi della Strategia di Lisbona in "Europa 2020". Il Trattato colloca il settore della ricerca tra le competenze concorrenti, per cui "l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro" (art. 43 TFUE). Tuttavia, è dalla svolta impressa dal nuovo Trattato in termini generali di legittimità democratica che possono derivare sviluppi futuri più comunitari che intergovernativi nel campo della ricerca: una svolta che si sta sviluppando attraverso fitti intrecci fra le istituzioni e fra le politiche. "Europa 2020" che, come si vedrà nella Parte II di questo volume, fa propria l'eredità di Lisbona, ribadisce e, se possibile, amplifica, il ruolo della ricerca, con una non casuale coincidenza del traguardo finale sia della "*Vision*" posta dal Consiglio europeo che della nuova Strategia.

RIQUADRO 18

"VISIONE 2020 PER LO SPAZIO EUROPEO DELLA RICERCA", Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2008 (2009/C 25/01) - ALLEGATO

Entro il 2020, tutti gli attori beneficiano pienamente della "quinta libertà" nell'ambito del SER: libera circolazione dei ricercatori, delle conoscenze e delle tecnologie. Il SER prevede condizioni allettanti e una governance efficace ed efficiente per fare ricerca e investire nei settori ad alta intensità di R&S in Europa. Crea un forte valore aggiunto incentivando una sana concorrenza scientifica a livello europeo garantendo nel contempo il livello adeguato di cooperazione e coordinamento. È sensibile alle esigenze e alle ambizioni dei cittadini e contribuisce efficacemente allo sviluppo sostenibile e alla competitività in Europa.

Lo Spazio europeo della ricerca (SER) è saldamente radicato nella società e sensibile alle sue esigenze e ambizioni nel perseguimento dello sviluppo sostenibile

La base scientifica e tecnologica europea beneficiaria del sostegno pubblico svolge un ruolo chiave nel rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese, mediante una ricerca all'avanguardia e di livello mondiale.

Le grandi sfide sono affrontate mediante alti livelli di investimenti pubblici e privati nella ricerca e mediante partenariati strategici che coinvolgono la Comunità, gli Stati Membri e gli Stati associati, secondo una geometria variabile, sulla base di una prospettiva comune. La ricerca sostiene anche lo sviluppo di politiche nazionali e a livello di UE e fornisce ai responsabili politici risultati scientifici accessibili, diversi e aggiornati.

Il SER si basa sulla fiducia reciproca e il dialogo continuo tra la società e la comunità scientifica e tecnologica. La libertà della ricerca è pienamente riconosciuta. Le ricerche portate avanti nel SER rispettano i principi etici dell'UE e sostengono i suoi valori democratici come pure le culture e le identità degli Stati Membri.

Il SER consente all'Europa di parlare in modo coerente nei consessi internazionali e con i suoi principali *partner* internazionali.

Le autorità pubbliche a tutti i livelli promuovono congiuntamente la coe-

renza tra le loro attività di cooperazione in materia di R&S e sviluppano iniziative comuni che conferiscono all'Europa un ruolo guida nell'affrontare le sfide globali e raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Il SER definisce la via europea verso l'eccellenza nella ricerca ed è un importante motore della competitività europea nel mondo globalizzato

L'ammodernamento dei sistemi di ricerca, istruzione e innovazione va di pari passo

Le forti interazioni nell'ambito della "triade di conoscenze" (istruzione, ricerca e innovazione) sono promosse a tutti i livelli, dai singoli ricercatori, alle organizzazioni finanziatrici, alle università e istituti di ricerca, alle PMI e alle società multinazionali e sostenute da adeguati meccanismi europei.

Le politiche e i programmi in materia di ricerca, istruzione e innovazione sono progettati di concerto tra le autorità pubbliche a tutti i livelli con l'opportuno coinvolgimento dei soggetti interessati, ogniqualvolta ciò sia necessario per ottimizzarne l'efficacia, l'efficienza e il valore per la società e l'economia.

La disponibilità di risorse umane nella scienza e tecnologia è in linea con la domanda da parte degli attori pubblici e privati della ricerca, e il SER contribuisce allo sviluppo di appropriate strutture per la formazione e la circolazione equilibrata dei talenti della ricerca nonché per un equilibrio favorevole tra vita privata e professionale.

Il SER sostiene lo sviluppo della competitività europea ...

Le imprese sono incentivate a innovare e investire in Europa, in particolare nell'R&S. Le imprese che operano nell'ambito del SER beneficiano di un mercato unico per i beni e i servizi innovativi e di un eccellente potenziale di esportazioni verso i mercati emergenti a livello mondiale. Queste sfruttano appieno le possibilità dell'innovazione aperta mediante un mercato interno della conoscenza, incluso un quadro operativo in materia di diritti di proprietà intellettuale.

Nell'ambito del SER, le imprese, incluse le giovani imprese innovative e le PMI possono facilmente attuare partenariati di ricerca con una base scientifica pubblica europea e beneficiare di condizioni quadro attraenti, in base a una fissazione proattiva di standard e ad appalti pubblici coordinati, che

migliorano il loro accesso ai mercati europei a crescita elevata per idee, beni e servizi innovativi.

... e fornisce un sostegno coordinato ai ricercatori e agli istituti di ricerca impegnati nella ricerca eccellente

Le autorità pubbliche nell'ambito del SER contribuiscono all'eccellenza dell'S&T di livello mondiale in Europa, in base al coordinamento e alla cooperazione nei casi in cui vi sia un chiaro valore aggiunto. A tal fine i sistemi nazionali e regionali di ricerca, gli obiettivi politici, i meccanismi e i programmi di divulgazione e sostegno, che sono elementi centrali del SER, sono sviluppati in modo semplice e coerente.

Una parte importante dei finanziamenti pubblici per la ricerca proviene da una concorrenza aperta nell'ambito del SER basata su qualità e rilevanza della ricerca, dirigendo in questo modo gradualmente la necessaria specializzazione e concentrazione verso unità di eccellenza di dimensioni ottimali e migliorando l'efficacia del finanziamento della ricerca. Il finanziamento pubblico offre un ampio margine alla creatività "dal basso verso l'alto" e una valida diversità degli approcci riguardo ai modi in cui sono affrontate le sfide. Ciò include una ricerca pienamente aperta, non orientata e finanziata dal Consiglio europeo della ricerca e da organizzazioni finanziatrici a livello nazionale, che sono aperte a richieste dirette di singoli scienziati o équipes di ricerca all'interno e oltre i confini nazionali dell'UE.

Nel contempo, è promosso in tutta l'UE lo sviluppo di capacità in materia di S&T (*Strategy and Technology*)

Utilizzando interamente il loro potenziale di ricerca, tutti i paesi e le regioni europee consolidano la loro forza mantenendo od ottenendo l'accesso a conoscenze specialistiche complementari e capacità di S&T nel resto d'Europa. Ciò viene conseguito mediante un sostegno significativo della politica di coesione e con un appropriato coordinamento transnazionale per assicurare il migliore dispiegamento in Europa.

In quanto parte di un paesaggio ricco e diversificato di istituti scientifici di prim'ordine le maggiori infrastrutture di ricerca nel SER promuovono l'eccellenza nella scienza su una base competitiva a livello globale e sono, se del caso, cofinanziate a livello di UE, con un rapido sviluppo di nuove infrastrutture distribuite. Queste offrono un equo accesso alle moderne

strutture di ricerca di livello mondiale e ai dimostratori tecnologici.

Il SER fornisce uno spazio senza confini di libertà e opportunità di dialogo, scambio e interazione aperto al mondo

Il SER permette una circolazione aperta della conoscenza oltre le frontiere nazionali. Le autorità pubbliche a tutti i livelli perseguono congiuntamente un approccio rivolto all'esterno, teso alla collaborazione con i paesi terzi, basato sull'interesse reciproco e un'appropriata gestione e protezione della proprietà intellettuale. Il SER è al centro di tutte le maggiori reti globali di produttori, distributori e utenti di conoscenze scientifiche e tecnologiche.

Quadri, indirizzi e, se del caso, normative comuni facilitano la creazione e il funzionamento dei mercati e delle reti transnazionali in cui gli attori del SER possono interagire tra loro efficacemente ed efficientemente.

Gli istituti di ricerca europei attraverso il SER hanno l'autonomia strategica, finanziaria e manageriale per stringere partenariati e alleanze durature in tutta Europa e oltre, e per interagire efficacemente con le imprese e altri attori. Queste interazioni sono facilitate da un mercato aperto della ricerca a contratto e opportuni indirizzi per la gestione della proprietà intellettuale.

Gli attori sono in grado di accedere, gestire e scambiare le conoscenze (anche tramite un accesso aperto) in tutto il SER utilizzando sistemi informativi interoperabili e ad alte prestazioni. Gli istituti di ricerca europei forniscono condizioni di lavoro attraenti ai ricercatori di qualsiasi parte del mondo, sia uomini che donne, nell'ambito di un mercato del lavoro unico che consente la mobilità tra i paesi e i settori con ostacoli finanziari o

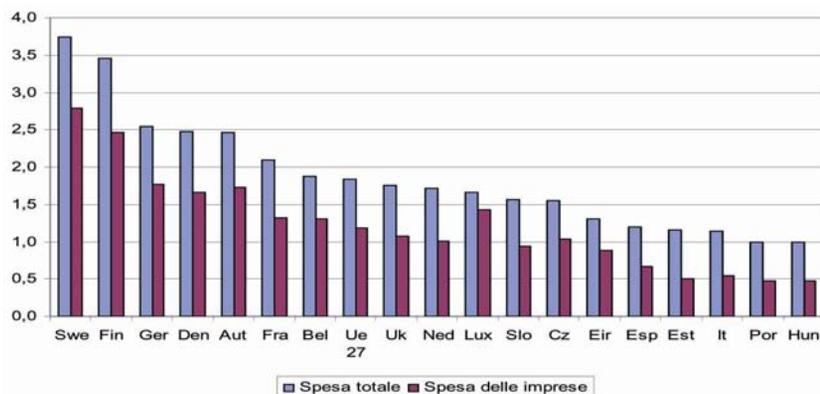
4.4.2. Alcuni aspetti recenti della ricerca e dell'innovazione in Italia

Il ritardo

In Europa, l'Italia fa registrare uno dei più modesti valori del rapporto della spesa di ricerca e sviluppo rispetto al PIL. L'indicatore risulta, infatti, pari, nel 2006, all'1,14 per cento, ben al di sotto della media UE (1,84 per cento), inferiore al dato della Spagna (1,2 per cento) e dell'Estonia (1,15 per cento).³⁰⁵

³⁰⁵ Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica- 2008, p. 31.

Fig. 12 Spesa totale e delle imprese per ricerca e sviluppo in percentuale del PIL nell'Eurozona, 2006



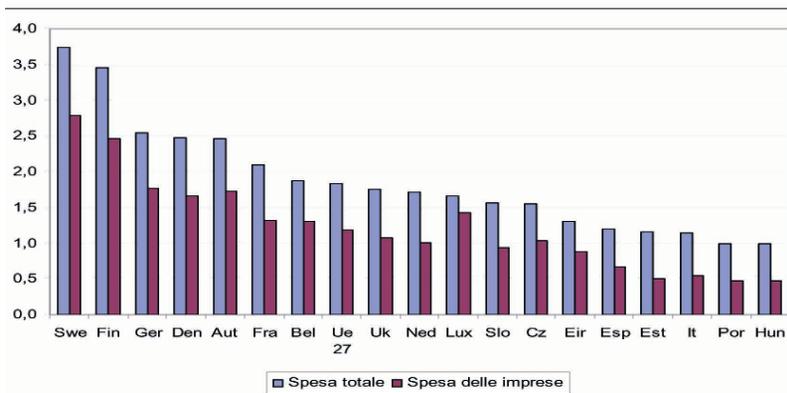
Estratto da "Ministero dello Sviluppo Economico, Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica- 2008, p. 31." Nota: I dati della spesa totale di Francia, Belgio, Paesi Bassi e Irlanda sono valori previsionali; quelli dell'UE-27 e dell'Estonia sono stime Eurostat. I dati della spesa delle imprese di Francia, Belgio e Irlanda sono valori previsionali. Fonte: Eurostat, febbraio 2009.

La struttura del nostro sistema produttivo, caratterizzato da una quota elevata di piccole imprese, spiega in larga parte la debole performance rispetto ad altri Paesi europei, considerando che il contributo alla spesa totale per R&S del settore delle imprese è sostenuto prevalentemente dalle unità produttive di maggiore dimensione. Inoltre, vi sono alcuni problemi di misurazione statistica attinenti i criteri di calcolo e rilevazione della spesa in R&S effettuata dalle PMI.³⁰⁶ Il suddetto indicatore, pur mostrando un miglioramento rispetto al 2005, è ancora molto distante dall'obiettivo del 2,5 per cento da conseguire entro il 2010 secondo quanto previsto per l'Italia dalla Strategia di Lisbona. La spesa complessiva per ricerca e sviluppo *intra-muros* (spesa per attività di ricerca scientifica e sviluppo (R&S) svolta dalle imprese e dagli enti pubblici con proprio personale e con proprie attrezzature) è risultata pari nel 2006 a 16.835 milioni di euro, in aumento di circa l'8 per cento, in termini nominali, rispetto all'anno precedente; le stime per gli anni 2007 e 2008 confermano la *trend* di crescita.³⁰⁷

³⁰⁶ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Tavola Rotonda: R&S in Italia, Esperienze, Problematiche, Politiche. Roma, 9 luglio 2009.

³⁰⁷ Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica- 2008, p. 32.

Fig. 13 Spesa per R&S *intra muros* in Italia, anni 2003-2008 (valori in milioni di euro)



Estratto da "Ministero dello Sviluppo Economico, *Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica*- 2008, p. 32."

Un'altra caratteristica della situazione italiana è che, mentre per gli altri paesi UE la componente privata degli investimenti in ricerca e sviluppo rappresenta circa due terzi del totale, nel nostro paese si attesta intorno al 50 per cento, denunciando una debolezza generale del sistema delle imprese. Lo squilibrio tra la componente pubblica (costituita dalla somma di spesa della Pubblica Amministrazione e di quella dell'Università) e quella privata si annulla solamente nelle regioni a forte presenza di grande impresa, sostanzialmente nell'area che un tempo si identificava nel Triangolo industriale di Lombardia, Piemonte e Liguria. Tuttavia, alcuni studi recenti rilevano che il grado di capacità innovativa di un paese può non essere completamente espresso dalla spesa in ricerca.

Di seguito si riporta un breve estratto dall'analisi effettuata dalla Banca d'Italia su questi aspetti che prefigura l'esistenza di un "*paradosso di un Paese che fa innovazione senza ricerca.*"

"L'innovazione di prodotto e di processo e l'adozione di tecnologie avanzate, come nel caso delle TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) sono centrali per garantire guadagni di efficienza a livello di impresa e quindi la crescita dell'economia nel suo complesso. Vari studi empirici concordano che l'effetto degli investimenti in R&S, l'indi-

catore di capacità innovativa più utilizzato, anche perché facilmente misurabile, sulla produttività delle imprese sia positivo, anche se i rendimenti sembrano diminuire nel tempo (Klette e Kortum, 2004). Tuttavia, la spesa in R&S non rappresenta tutta l'attività innovativa svolta da un'impresa, che può invece spesso seguire altri canali, di carattere più informale, come ad esempio le collaborazioni scientifiche con altri soggetti, la possibilità di beneficiare di spillovers o di utilizzare procedure di gestione della conoscenza. La sottostima dello sforzo innovativo delle imprese nelle statistiche ufficiali basate soltanto sulla spesa in R&S è particolarmente rilevante per le aziende di piccola e media dimensione, meno propense all'investimento in R&S. Ne discende il rischio di sottovalutare l'impatto dell'innovazione sulla produttività (Kleinknecht, 1987; Blundell, Griffith e Van Reenen, 1993; Crépon, Duguet e Mairesse, 1998) come confermano le analisi basate su variabili di output - invece che di input - come l'innovazione di processo e di prodotto (Griliches, 1995), i brevetti, la quota di fatturato derivante dalla vendita di prodotti innovativi. Le statistiche indicano un ritardo delle imprese italiane in termini sia di innovazione sia di adozione di nuove tecnologie. Ciò riflette la specializzazione settoriale sbilanciata verso produzioni tradizionali a basso contenuto tecnologico e l'elevata frammentazione del tessuto produttivo. Tuttavia, la quota di imprese che svolge attività innovativa non si discosta significativamente da quella dei principali paesi europei, seppure con un investimento in R&S nettamente inferiore, configurando il paradosso di un Paese che fa innovazione senza ricerca. (Per incentivare l'adozione di nuove tecnologie e più in generale l'attività innovativa nelle imprese è utile subsidiare l'investimento in R&S, in modo diretto e indiretto, tenendo conto delle forti complementarità con altre forme di generazione della conoscenza come le collaborazioni scientifiche e il trasferimento tecnologico. Anche strumenti che facilitino il cambiamento organizzativo, una maggiore qualificazione della forza lavoro, l'accesso al venture capital possono avere effetti positivi sulla capacità innovativa delle imprese."³⁰⁸ Analoghe considerazioni sono svolte nel Rapporto presentato dal Ministero dello Sviluppo Economico nel maggio del 2009, "Migliorare le politiche di ricerca e innovazione per le regioni. Contenuti e processi di *policy*", secondo il quale la situazione dell'Italia in tema di ricerca

³⁰⁸ Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, Occasional Papers, N. 45, 2009, pp. 51-52.

ed innovazione è complessa ed articolata, con diverse sfaccettature, ma, comunque, critica.

L'introduzione al Rapporto sottolinea, infatti, che è vero che l'Italia spende poco in Ricerca e Sviluppo, collocandosi ben al di sotto della media UE, ma che, se si va a vedere la quota di finanziamenti pubblici alla ricerca, il quadro si articola e, in rapporto al PIL, lo Stato in Italia spende poco meno della media europea.

Si conferma, quindi, che il problema sta nella porzione di ricerca finanziata o condotta dal settore privato: le imprese fanno poca ricerca e ne finanziano ancor meno. La struttura produttiva italiana, molto frammentata e costituita da piccole e medie imprese, è certamente un elemento che non aiuta in questa direzione, ma in aggiunta operano in negativo anche lo scarso coordinamento tra politiche di ricerca e politiche industriali e il modesto impatto dei tentativi sinora fatti di incentivare la ricerca privata. Inoltre, vi è anche un problema, spesso trascurato, di qualità degli investimenti, e non solo di quantità, che sarebbe necessario affrontare con appropriate tecniche di valutazione.

RIQUADRO 19

IL POSIZIONAMENTO ITALIANO IN R&I RISPETTO ALL'EUROPA: L'EUROPEAN INNOVATION SCOREBOARD (estratto dal Rapporto del Ministero Sviluppo Economico "Migliorare le politiche di ricerca e innovazione per le regioni. Contenuti e processi di *policy*", maggio 2009, p.11 e seguenti)

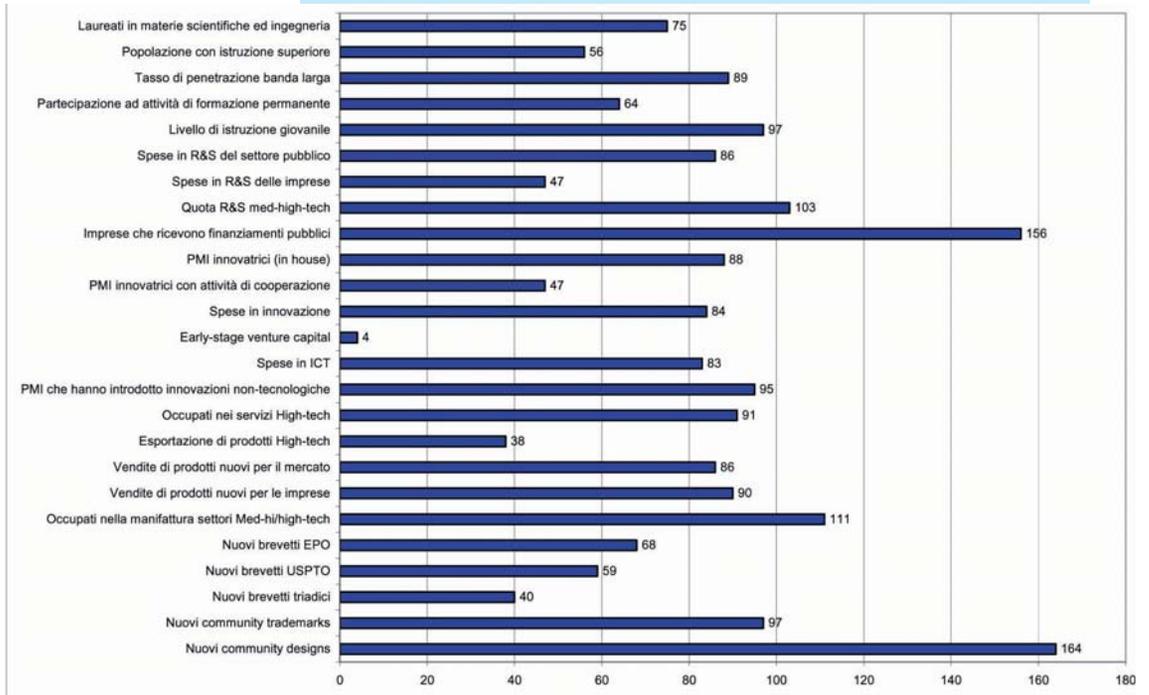
L'Unione Europea pubblica annualmente lo *European Innovation Scoreboard* (EIS) per i 27 Stati Membri, così come per Croazia, Turchia, Islanda, Norvegia, Svizzera, Giappone, Stati Uniti, Canada, Australia e Israele.

Il Report 2008 individua le seguenti tematiche chiave a caratterizzare il panorama Europeo allargato agli altri Paesi, con implicazioni dirette per l'Italia.

I paesi vengono divisi tra *leader* dell'innovazione (es. i Paesi nordeuropei e gli USA), immediati inseguitori (come Francia, Olanda e Irlanda), moderati innovatori (come Italia, Spagna e Australia), e paesi che stanno colmando il divario (come i Paesi balcanici e la Grecia). I gruppi sono rimasti stabili dal 2000 in poi, e difficilmente si è assistito a un passaggio di un paese da un blocco all'altro. All'interno dei paesi classificati come moderati innovatori l'Italia è agli

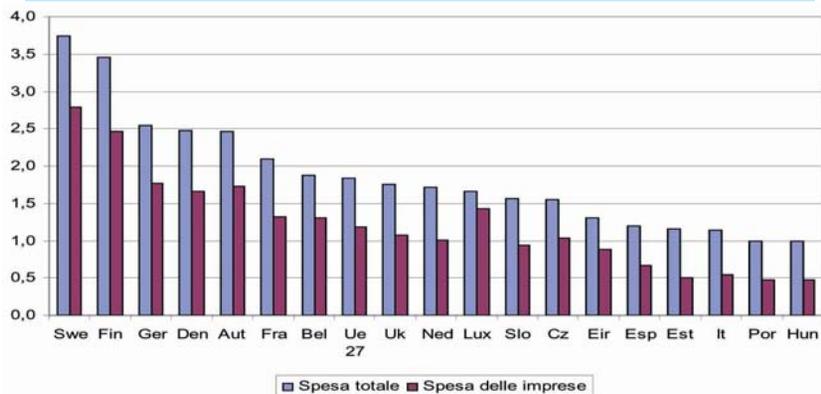
ultimi posti in particolare sul tema del rapporto tra innovazione e nuova imprenditorialità. Pur essendo uno dei paesi al mondo con la maggiore propensione imprenditoriale, tale caratteristica riesce con difficoltà a sposarsi con dinamiche di R&I nel contesto italiano. La performance è significativamente inferiore alla media anche rispetto al parametro *innovation drivers* (che include investimenti in educazione, ricerca pubblica, diffusione della banda larga).

Fig. 1 Situazione dell'Italia rispetto alla media UE per ciascuno degli indicatori di innovazione considerati dalla Commissione Europea (UE=100)



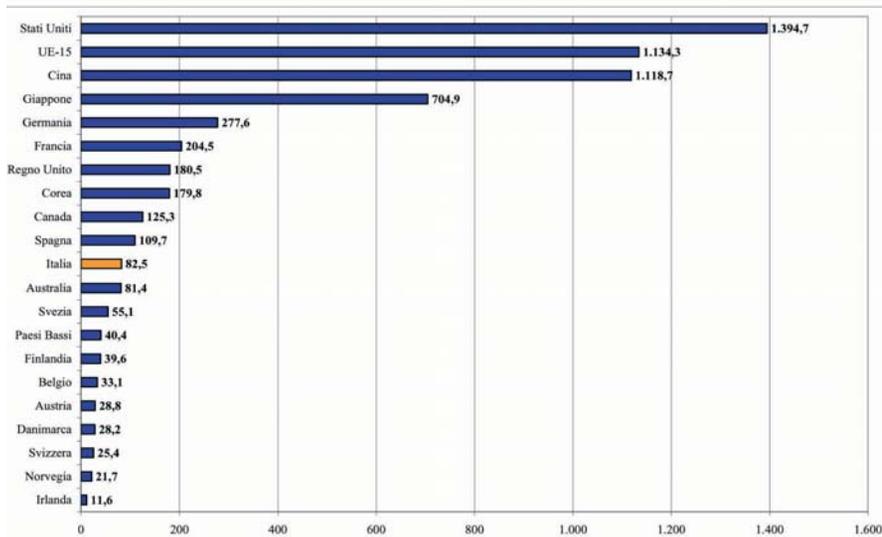
Si riportano di seguito alcune figure tratte dal Rapporto che confermano la posizione critica dell'Italia, relativamente al personale di ricerca, ai laureati in scienze e tecnologie, al numero dei brevetti, alle pubblicazioni scientifiche.

Fig. 2 - Personale di ricerca in rapporto alla forza lavoro in alcuni Paesi OECD e Cina (Valori percentuali)



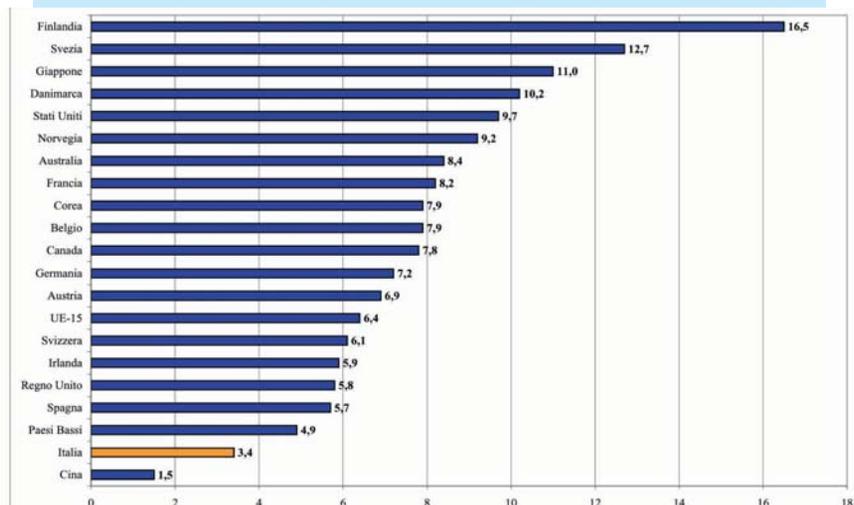
Fonte: Elaborazione Censis-CNR su dati OECD, 2005.

Fig. 3 - Numero di ricercatori in alcuni paesi OECD e Cina



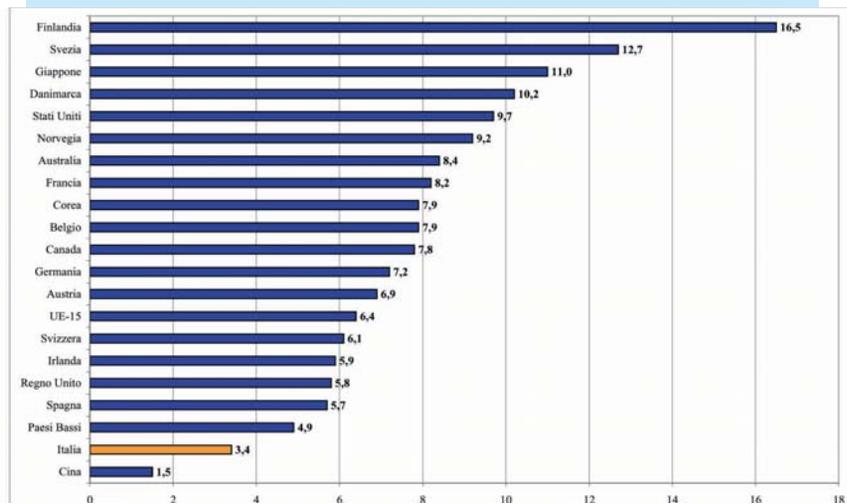
Fonte: OECD, 2005.

Fig. 4 - Numero di ricercatori in alcuni paesi OECD e Cina (Rapporto percentuale rispetto a 1.000 occupati)



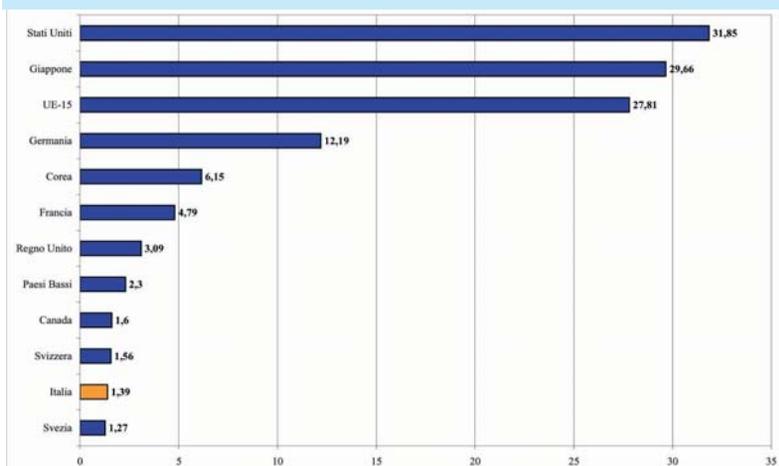
Fonte: OECD, 2005.

Fig. 5 - Laureati in scienze e tecnologia in alcuni paesi OECD (Laureati per 1.000 unità di popolazione in età 20-29 anni, 2005)



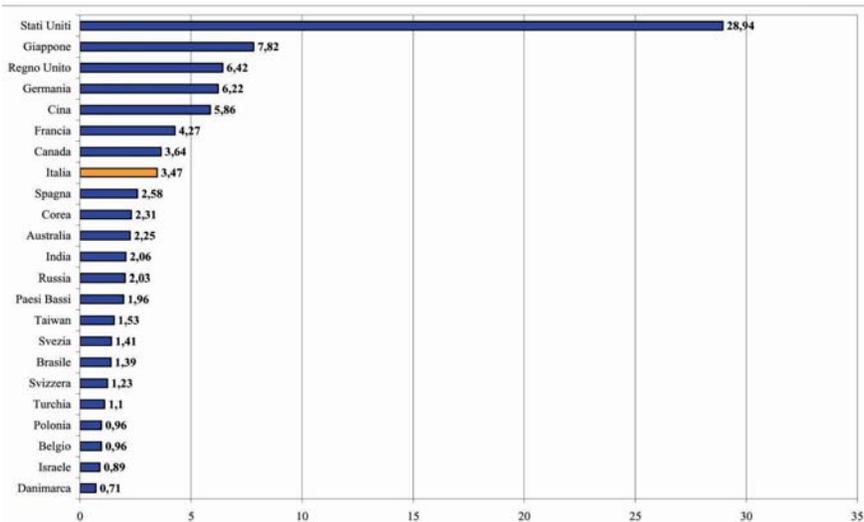
Fonte: Eurostat, 2005.

Fig. 6 - Le terne di brevetti domandati (Epo, Jpo) o rilasciati (Uspto) in alcuni paesi OECD in rapporto al totale (Valori percentuali)



Fonte: OECD, 2005.

Fig. 7 - Pubblicazioni scientifiche nelle aree Science&Engineering in rapporto al totale mondiale (Valori percentuali, 2005)



Fonte: National Science Foundation, 2008.

Le azioni del Governo

In questo quadro di criticità, le politiche attuate negli anni più recenti dal Governo a favore della ricerca hanno assunto varie forme, da quelle basate su incentivi fiscali a quelle che prevedono riforme nel mondo delle università, da quelle che puntano su nuove modalità di regolazione dei brevetti e della proprietà intellettuale a quelle che prevedono l'istituzione di centri di eccellenza per la ricerca.³⁰⁹ Tuttavia, aspetti fondamentali della politica di ricerca italiana dell'ultimo decennio sono, senz'altro, legati all'utilizzo delle risorse della politica di coesione dell'Unione europea³¹⁰, al varo dei Programmi strategici di ricerca, al sostegno dei distretti tecnologici e del programma Industria 2015.³¹¹

In particolare, il Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007, presentato dal Governo nel 2005, indicava, tra i principali interventi, il lancio di 12 programmi strategici (concepiti come un insieme integrato di azioni che prevedono la partecipazione congiunta di imprese, università, enti pubblici di ricerca) per il rafforzamento della capacità competitiva del nostro sistema industriale, nelle seguenti aree: Salute dell'uomo; Farmaceutica; Biomedicale; Manifattura; Motoristica; Avionica; Materiali avanzati; Telecomunicazioni; Agroalimentare; Logistica avanzata; ICT; Energia. L'Italia, inoltre, partecipa attivamente a tutti i programmi e le iniziative europee nel campo della ricerca ed innovazione. I Ministri dell'Università e della Ricerca, dello Sviluppo Economico, delle Riforme e delle Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, hanno siglato nel luglio 2007 una dichiarazione congiunta, con la quale hanno manifestato la volontà di sostenere in maniera concertata la partecipazione italiana a queste importanti iniziative e di favorire l'aggregazione e la collaborazione di soggetti nazionali, pubblici e privati, che siano interessati a parteciparvi, direttamente o indirettamente. L'azione di coordinamento dei tre Ministri, ciascuno con propria compe-

³⁰⁹ Cfr. il Rapporto "Migliorare le politiche di ricerca e innovazione per le regioni. Contenuti e processi di policy", parte seconda.

³¹⁰ In particolare, il PON Ricerca e Competitività 2007-2013, cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale per le Regioni Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), rappresenta uno strumento grazie al quale il sistema della ricerca ed il mondo delle imprese possono individuare e sviluppare nuove soluzioni per innalzare la loro competitività, migliorando le condizioni socioeconomiche delle Regioni (tutte le informazioni sono disponibili al sito <http://www.ponrec.it/>).

³¹¹ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, Piano Nazionale di Riforma 2008-2010, p. 47 e seguenti.

tenza trasversale nel campo della ricerca e dell'innovazione, viene condivisa con le altre Amministrazioni in funzione delle specifiche tematiche. In questa ottica sono stati avviati tavoli di concertazione, aperti ai soggetti pubblici e privati interessati, per definire obiettivi, strategie e modalità di partecipazione alle iniziative, nonché strumenti normativi e risorse finanziarie, con la predisposizione di specifici Piani nazionali. Rilevante è il contributo dell'Italia nell'ambito del programma di Cooperazione internazionale Scientifica e Tecnologica di ricerca (COST).

Nel corso del 2008 e del primo semestre 2009 è stato attuato il D.L. n. 85/2008, convertito in legge il 14 luglio 2008 che accorpa il Ministero dell'Università e Ricerca e il Ministero della Pubblica Istruzione nel MIUR. Parallelamente al processo di riorganizzazione istituzionale sono state avviate importanti attività per il sistema ricerca, in particolare è stato predisposto il Programma Nazionale della Ricerca 2010-2012, attualmente disponibile sul sito del MIUR.

Questo rappresenta il "*framework nazionale*" per le attività di ricerca svolte in Italia. Il nuovo Programma, nel quadro istituzionale e programmatico dell'Italia e dell'Unione Europea, rappresenta una forte discontinuità rispetto al passato, prendendo atto della crescente portata di alcuni fattori di contesto (pervasività dell'economia globale, non linearità del processo innovativo, sovrapposizione tra differenti discipline scientifiche).

Il Programma 2010-2012 assegna un valore strategico alla collaborazione pubblico-privato per lo sviluppo di prodotti e processi necessari a mantenere e sviluppare la competitività del Paese e il livello delle esportazioni, nonché a ridurre la dipendenza nazionale, economica e politica, in settori quali l'energia, l'ambiente e la salute. Lo sviluppo del sistema produttivo è la premessa per aumentare i livelli occupazionali e adeguare le politiche di *welfare*. Per questo il Programma assegna alle università e agli enti di ricerca un ruolo di sostegno allo sviluppo del Paese. Il Programma riconosce le criticità che nel passato hanno reso difficile lo sviluppo di una politica della ricerca in Italia, specie in raffronto ai principali Paesi industrializzati, e propone un ventaglio di azioni dedicate alla loro rimozione; fra queste, ad esempio, emergono gli interventi finalizzati al coordinamento dei diversi attori istituzionali e privati che

operano nel campo della ricerca.

Secondo quanto riportato nelle schede di presentazione, il PNRicerca presenta due anime

1) La ricerca di base libera è la prima delle missioni affidate al sistema scientifico nazionale. Introduce nuove idee e discontinuità rispetto alla conoscenza acquisita. E' una palestra per interiorizzare la nuova conoscenza internazionale, e per la formazione di giovani talenti. Assicura la crescita e il rinnovo delle capacità formative delle Università. 2) La velocità di sviluppo di un paese dipende dagli investimenti in R&S, e in nessun momento, dai tempi della rivoluzione industriale, la ristrutturazione delle attività economiche è stata così necessaria come oggi. Nel mondo si tende a sviluppare una economia basata sulla conoscenza, dove la ricerca, il suo sfruttamento industriale e altre attività intellettuali giocano un ruolo crescente."

IL PNRicerca, inoltre, "-assegna rilevanza alla libera ricerca knowledge-driven, riserva una quota del 20% di queste risorse ai giovani e mette in atto un sistema di chiamata e valutazione di progetti R&S individuali; - si rivolge ai giovani ricercatori e post doc, riservando loro percorsi sperimentali per integrarli in carriere permanenti; -favorisce il rientro di ricercatori italiani dall'estero, ma soprattutto la cooptazione di competenze scientifiche straniere; -sostiene le scuole di dottorato internazionale in ricerca; -sostiene i corsi di dottorato già in atto, sottoponendoli comunque a verifiche di merito."

L'approvazione e l'attuazione del Piano 2010-2012 è il cardine della politica del Governo per allineare la spesa italiana per la ricerca alla media europea: questo viene ribadito, come si è visto nel capitolo 3, nell'ultimo Piano Nazionale di Riforma dell'Italia presentato a novembre 2010 nell'ambito della nuova strategia "Europa 2020", che sarà analizzata nella Parte II.

La crisi mondiale e la Strategia

di Antonella Crescenzi

5.1 La crisi ed il coordinamento internazionale

La crisi finanziaria, che si è drammaticamente rivelata nel 2008, e la recessione mondiale che ne è derivata hanno segnato una svolta nelle modalità di coordinamento internazionale delle *policy* e degli interventi di riordino del sistema finanziario.

E' stato necessario, infatti, di fronte ad un dissesto che colpiva il cuore dei mercati finanziari e ne svelava l'estrema fragilità, intervenire da parte dei governi e delle istituzioni internazionali con prontezza e decisione, mettendo da parte, almeno temporaneamente, anche alcuni dei principi tradizionali del libero mercato. D'altra parte, la recessione, in via di riassorbimento graduale dal secondo trimestre del 2009, si è subito rivelata come la più grave dal secondo dopoguerra.

Le risposte di *policy* sono state efficaci: hanno evitato, in una prima fase, il pericolo di un crollo generale dei mercati e hanno avviato, in una seconda, il sostegno alla domanda, allontanando così lo spettro di una nuova "Grande Depressione", come quella sperimentata negli anni '30 del secolo scorso.

Nell'Unione europea la crisi, le cui ripercussioni sono arrivate a mettere a rischio la solvibilità dei debiti sovrani dei paesi più fragili, come la Grecia e l'Irlanda, e la stessa stabilità dell'euro, hanno dato il via ad un totale ripensamento della *governance* economica, come si vedrà in modo

approfondito nella Parte II del volume. Anticipando alcuni aspetti di quell'analisi, si può affermare che mentre nelle prime fasi della crisi mondiale le risposte di *policy*, seppure coerenti, hanno mantenuto un carattere tipicamente "intergovernativo", nelle fasi successive, l'azione è stata assunta soprattutto a livello "comunitario".

5.1.1 Le origini della crisi finanziaria e la recessione mondiale³¹²

Le ragioni profonde della crisi possono essere ricondotte fondamentalmente a due ordini di fattori: gli squilibri macroeconomici che si erano accumulati a livello globale nel corso degli ultimi 15 anni e le parallele crescenti distorsioni del sistema finanziario, non contrastate da un'adeguata struttura di regolamentazione e vigilanza.³¹³

Da una parte del mondo, negli Stati Uniti, in presenza dei forti disavanzi sia dei conti con l'estero che dei conti pubblici, i consumi venivano sostenuti dalle facili condizioni del credito e dai bassi tassi di interesse che consentivano alle famiglie di indebitarsi a costi sostenibili.

Da un'altra parte del mondo, viceversa, in Cina ed in molti altri paesi emergenti, al fortissimo avanzo dei conti con l'estero, alimentato dalla crescita delle esportazioni, corrispondevano modesti consumi delle famiglie; l'eccesso di risparmio veniva investito in titoli finanziari americani.

Tra questi due estremi, l'Europa mostrava una posizione di debolezza strutturale, con bassi consumi, insoddisfacente dinamica demografica e perdita di competitività complessiva.

Contemporaneamente, l'economia mondiale era in forte crescita, gli operatori fiduciosi, c'era abbondante liquidità, il *leverage* elevatissimo, gli strumenti finanziari sempre più sofisticati: famiglie ed imprese, adottando una condotta di finanziamento di tipo speculativo, mantenevano alti consumi e investimenti; si accentuava la mancanza di trasparenza dei mercati mentre la percezione del rischio di fallimento era ridotta.

³¹² Sui temi della crisi finanziaria e della recessione, la letteratura è vastissima e gli studi empirici sono numerosissimi. Per una visione sintetica di questi argomenti, cfr. A. Crescenzi (a cura di), *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Luiss University Press, Roma, novembre 2010. Cfr. anche gli atti del Seminario "La crisi mondiale, Storia di tre anni difficili", tenuto presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il 12 gennaio 2011: Antonella Crescenzi, *La crisi mondiale, Presentazione* e Gustavo Piga, *15 istantanee ispirate alla crisi mondiale*.

³¹³ Sulle cause della crisi, cfr. Fabrizio Marconi, *Le origini e la diffusione della crisi finanziaria: evidenze teoriche ed empiriche*, in A. Crescenzi (a cura di), *La crisi mondiale*, cit..

Ma, in realtà, il sistema finanziario era divenuto fragilissimo: anche solo un piccolo cambiamento negativo nelle aspettative avrebbe potuto innescare un processo di revisione dei rischi e un rialzo dei tassi tale da determinare in poco tempo le condizioni per lo scoppio della crisi. I primi allarmi si avvertivano tra gennaio ed agosto del 2007, quando crollava il mercato immobiliare americano dei mutui *subprime*, ovvero dei mutui offerti a soggetti con caratteristiche di affidabilità assai precarie, effettuati a tassi molto elevati e quindi molto redditizi per le banche, ma ad elevato rischio di insolvenza. Ma ancora il sistema reggeva e né i governi, né le istituzioni di controllo e vigilanza, né, con poche eccezioni, i più autorevoli economisti prevedevano l'avvento della crisi. Tuttavia, tra agosto 2007 e settembre 2008, aumentavano progressivamente nei mercati finanziari sia la pressione sulla liquidità che la sfiducia: gli operatori abbandonavano i titoli più rischiosi e cercavano titoli più sicuri.

Le prime perdite nei bilanci di famiglie ed imprese venivano finanziate con la vendita di parti di patrimonio. I valori dei beni, in particolare delle case, che avevano raggiunto negli anni precedenti picchi irrealistici, cominciarono a ridursi: si andava rivelando, così, drammaticamente, l'esistenza di una serie di "bolle" speculative destinate a sgonfiarsi. A partire da metà settembre, subito dopo il fallimento di Lehman Brothers, una società attiva nei servizi finanziari a livello globale, tra le più importanti degli Stati Uniti, la crisi diveniva sistemica con il cedere dei valori azionari ed immobiliari, il precipitare della fiducia, i fallimenti a catena di banche ed altre istituzioni: si sfiorava il collasso dei mercati finanziari; la stretta creditizia diveniva fortissima.

Le famiglie perdevano parte della loro ricchezza e non riuscivano più ad ottenere facili prestiti, quindi riducevano i consumi; le imprese, a fronte delle difficoltà di finanziamento ed anche a causa del venir meno della fiducia nelle prospettive dell'economia, rinunciavano a produrre e ad investire. La crisi finanziaria si trasmetteva così all'economia reale.³¹⁴

Inizialmente, l'attività produttiva si riduceva solo nei paesi più colpiti dalla crisi (a cominciare dagli Stati Uniti); tuttavia, minori consumi ed investimenti in quei paesi significavano anche minori importazioni di beni e servizi prodotti da altri paesi che vedevano, così, ridotte le proprie possibilità di esportare e produrre. In particolare, i paesi emergen-

³¹⁴ Sull'impatto della crisi finanziaria sull'economia reale, cfr. Antonella Crescenzi, *Propagazione ed effetti della crisi finanziaria sull'economia reale* in A. Crescenzi (a cura di), *La crisi mondiale*, cit.; nello stesso volume, per l'impatto della crisi sul nostro paese, cfr. Stefania Tomasini, *La crisi e l'Italia*.

ti, il cui sviluppo è da anni trainato dall'*export*, fino ad allora non toccati, se non marginalmente, dalla crisi finanziaria, sperimentavano un crollo delle proprie esportazioni verso gli Stati Uniti ed i paesi più avanzati e, quindi, una caduta del reddito.

In pochi mesi, dal quarto trimestre del 2008 al primo trimestre del 2009, la recessione si estendeva, attraverso questo canale, a tutto il mondo ed il commercio internazionale crollava. La crisi, da finanziaria e bancaria, era divenuta crisi industriale, da crisi americana si era trasformata in crisi globale.

Nel 2009, secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale (FMI), il PIL delle economie avanzate si riduceva del 3,2 per cento. L'area dell'euro subiva un calo del PIL di oltre il 4 per cento, rispetto ad un dato ancora positivo nel 2008. Le economie emergenti, il cui tasso di sviluppo è tradizionalmente molto elevato, crescevano appena del 2,4. A fronte di questi andamenti il PIL mondiale diminuiva di oltre mezzo punto percentuale, un dato negativo che non si registrava dai tempi della seconda guerra mondiale, mentre il commercio mondiale crollava quasi dell'11 per cento.

I dati del FMI indicano una ripresa generalizzata nel 2010, molto più pronunciata per le economie emergenti che per i paesi avanzati e, tra quest'ultimi, più per gli Stati Uniti (con un tasso vicino al 3 per cento) che per l'area dell'euro (1 e mezzo per cento circa). In quello stesso anno, il commercio mondiale tornava a registrare tassi di sviluppo molto sostenuti.

Tav. 20 Tassi di crescita del PIL e del commercio mondiale nel 2007-2009

	2007	2008	2009
PIL Paesi avanzati	2,8	0,5	-3,2
USA	2,1	0,4	-2,4
Giappone	2,4	-1,2	-5,2
Area euro	2,8	0,6	-4,1
PIL Paesi emergenti	8,3	6,1	2,4
PIL mondiale	5,2	3,0	-0,6
Commercio mondiale	7,2	2,8	-10,7

Fonte: Fondo Monetario Internazionale, aprile 2010

Le conseguenze della recessione si sono riversate sia sul tasso d'inflazione, che in alcuni paesi diveniva addirittura negativo, sia, con gli usuali ritardi, sul mercato del lavoro: tra il 2008 ed il 2009 le imprese, a fronte della caduta della domanda, hanno cominciato a ridurre i propri organici; alla contrazione dell'occupazione faceva seguito, dopo pochi mesi, un forte rialzo del tasso di disoccupazione. Nel 2010, nonostante la ripresa produttiva, gli effetti ritardati della recessione hanno continuato a pesare e la disoccupazione è ulteriormente aumentata.

Nell'area dell'euro, il tasso di disoccupazione, dopo aver superato il 9 per cento nel 2009, è risultato pari al 10 per cento nel 2010, un livello non più sperimentato dai primi anni '90.

Tav. 21 Tassi di inflazione e di disoccupazione nei principali paesi nel 2007-2009

	Tasso di disoccupaz.	Tasso di inflazione
USA		
2007	4,6	2,9
2008	5,8	3,8
2009	9,3	-0,3
Giappone		
2007	3,8	0,0
2008	4,0	1,4
2009	5,1	-1,4
Area euro		
2007	7,5	2,1
2008	7,6	3,3
2009	9,4	0,3
Paesi emergenti		
2007	<i>nd</i>	6,5
2008	<i>nd</i>	9,2
2009	<i>nd</i>	5,2

Fonte: Fondo Monetario Internazionale, aprile 2010

Anche i conti pubblici hanno risentito della recessione del 2009: in tutti i paesi il *deficit* delle pubbliche amministrazioni rifletteva il crollo delle entrate, conseguente al calo dell'attività produttiva, e l'aumento della spesa, derivante dagli sforzi dei governi per il sostegno all'economia ed al reddito delle famiglie e dei lavoratori. Il debito pubblico in rapporto al

PIL aumentava in modo drastico, anche a causa degli interventi di salvataggio del sistema bancario.

Nell'area dell'euro, tra il 2008 ed il 2009 il disavanzo pubblico è triplicato superando il 6 per cento del PIL ed anche nel 2010 ha continuato a salire. Il rapporto debito/PIL, riflettendo tali tendenze, nel 2009 è risultato più elevato di circa 10 punti percentuali rispetto all'anno precedente e per arrestare il *trend* crescente negli anni immediatamente successivi è stato necessario varare da parte dei Governi severe misure di contenimento, come vedremo nei prossimi paragrafi.

Tav 22 Disavanzo pubblico nei principali paesi nel 2007-2009

		<i>Deficit P.A./PIL</i>
USA		
	2007	-2,7
	2008	-6,6
	2009	-12,5
Giappone		
	2007	-2,4
	2008	-4,2
	2009	-10,3
Area euro		
	2007	-0,6
	2008	-2,0
	2009	-6,3
Paesi emergenti		
	2007	0,6
	2008	-0,1
	2009	-4,3

Fonte: Fondo Monetario Internazionale, aprile 2010

5.1.2 Una risposta comune e immediata

La crisi finanziaria, che come abbiamo visto si è manifestata a livello mondiale a partire da settembre 2008, ha costretto i governi e le autorità monetarie ad intervenire sui mercati finanziari, in modo immediato, con un livello di coordinamento internazionale ed europeo mai spe-

rimentato prima.³¹⁵

Nel suo Bollettino economico, la Banca d'Italia nell'ottobre del 2008 sottolinea come per la prima volta le banche centrali dei principali paesi abbiano effettuato una riduzione concertata dei tassi d'interesse e sintetizza il succedersi convulso degli eventi di quel periodo.

"La crisi finanziaria globale che ha avuto origine lo scorso anno nel mercato statunitense dei mutui *subprime* si è molto aggravata da settembre, colpendo alcune delle più grandi istituzioni finanziarie americane ed europee, provocando fortissime cadute dei corsi di borsa, suscitando timori di collasso dei sistemi finanziari e di recessione delle economie avanzate. La diffusa incertezza su possibili insolvenze delle controparti dopo il fallimento della banca d'affari Lehman Brothers ha inceppato i mercati all'ingrosso su cui le banche si approvvigionano di fondi, a iniziare dal mercato interbancario. Di fronte a eventi di questa gravità la reazione dei governi e delle autorità monetarie ha acquisito via via forza e capacità di coordinamento internazionale. Le banche centrali hanno superato al blocco dei mercati interbancari nazionali con iniezioni di liquidità senza precedenti nell'ammontare e nelle modalità di erogazione; l'8 ottobre, la Banca centrale europea (BCE), la Riserva federale statunitense, la Banca d'Inghilterra, la Banca del Canada, la Banca di Svezia e la Banca Nazionale Svizzera, con l'appoggio della Banca del Giappone, hanno effettuato una riduzione concertata dei tassi d'interesse, di mezzo punto percentuale: un evento mai prima accaduto.

I governi statunitense e di alcuni paesi europei, tra cui l'Italia, hanno approntato misure straordinarie volte a ricapitalizzare le banche con fondi pubblici, o anche ad acquisire da esse attività illiquide di difficile valutazione (è questo il caso americano, in cui si sono stanziati per tale scopo fino a 700 miliardi di dollari), al tempo stesso estendendo e rafforzando le garanzie per i depositanti. In particolare, l'8 ottobre il Governo del Regno Unito ha disposto un vasto e organico piano di sostegno del sistema finanziario britannico, prevedendo fra l'altro la possibilità di garantire nuovi debiti delle banche e l'intervento pubblico diretto nel capitale delle stesse; il 9 ottobre il Governo italiano ha disposto, oltre alla garanzia statale sui depositi bancari, procedure speciali per intervenire con fondi pubblici nel capitale delle banche e per meglio consentire alla

³¹⁵ Sui temi del coordinamento delle politiche, cfr. Paolo Biraschi, *La risposta di politica economica della comunità internazionale alla crisi*, in A. Crescenzi (a cura di), *La crisi mondiale*, cit..

Banca d'Italia di sostenere la loro liquidità in casi di emergenza. Il 10 ottobre i ministri delle Finanze e i Governatori delle banche centrali dei paesi del G7 si sono formalmente impegnati a sostenere le istituzioni finanziarie, la cui eventuale insolvenza possa avere ripercussioni sistemiche, e ad adottare tutte le misure necessarie per riattivare i mercati monetari e creditizi. Il 12 ottobre i paesi aderenti all'area dell'euro, d'intesa con la Commissione della Unione europea (UE) e con la BCE, hanno approvato un piano d'azione concertato, invitando anche gli altri paesi della UE ad adottarne i principi. Il piano prevede che i singoli governi nazionali prendano misure coordinate per facilitare la provvista di fondi delle banche (garanzia statale sulle nuove passività fino a 5 anni) e per ricapitalizzarle (sottoscrizione da parte pubblica di azioni privilegiate o altri strumenti). Le autorità competenti sono state invitate ad adottare nei giorni seguenti misure atte a consentire a enti finanziari e non finanziari di valutare in bilancio le proprie attività secondo appropriate assunzioni sul rischio d'insolvenza del debitore piuttosto che secondo l'immediato valore di mercato. Il 13 ottobre il governo italiano ha dato seguito alle decisioni concordate in sede di Eurogruppo definendo misure per aumentare il grado di liquidità degli attivi bancari e favorire la raccolta di fondi sul mercato. La Banca d'Italia ha dal canto suo preso provvedimenti per facilitare il ricorso delle banche italiane al rifinanziamento presso l'Eurosistema. Il 14 ottobre il Tesoro degli Stati Uniti, d'intesa con la Riserva federale, ha varato, nella cornice del precedente piano, ulteriori misure, volte a favorire la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie con fondi pubblici, a estendere la garanzia statale sulle loro passività e a favorire il finanziamento delle imprese mediante acquisti di carta commerciale da parte della banca centrale. Le quotazioni nelle principali borse del mondo, che tra l'inizio di settembre e la fine della prima decade di ottobre avevano segnato flessioni, nei giorni successivi hanno recuperato parte delle perdite.³¹⁶

L'impegno per un più forte coordinamento internazionale è stato senza precedenti e si è sviluppato con modalità innovative, coinvolgendo anche paesi fino ad allora esclusi dal "timone del comando", attraverso l'allargamento del G7/G8³¹⁷ alle nuove realtà economiche emergenti: ai tempi della sua prima costituzione, il PIL dei paesi appartenenti al G7/G8 rap-

³¹⁶ Estratto da Bollettino economico della Banca d'Italia, ottobre 2008, pp. 5-6.

³¹⁷ Il G7 include i seguenti paesi: Stati Uniti, Giappone, Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Canada; il G8 include, oltre ai paesi G7, la Russia.

presentava, infatti, l'80 per cento del PIL mondiale, allo scoppio della crisi ne rappresentava solo il 50 per cento. Di fronte alla gravità e complessità degli eventi si è tenuto conto di questa evoluzione, offrendo, quindi, con la costituzione del G20³¹⁸ Gli incontri in sede internazionale ed europea si sono succeduti tra ottobre e novembre a ritmi quasi vertiginosi: il 4 ottobre si è svolto un G4 con Francia, Germania, Italia e Regno Unito; il 7 ottobre si è svolta una riunione dell'Ecofin e il 10 ottobre del G7; il 12 ottobre per la prima volta l'Eurogruppo si è riunito sotto forma di Capi di Stato e di Governo dei paesi dell'area, estendendosi anche al leader del Regno Unito, Gordon Brown; il 7 novembre, dopo il Consiglio ordinario del 15-16 ottobre, si è riunito il Consiglio europeo straordinario; l'11 ottobre (riunione straordinaria), il 20 ottobre e l'8 novembre il G20 si è riunito a livello ministeriale e, a livello di *leader*, il 15 novembre. In quegli stessi mesi, accanto alla risposta comune data dai governi e dalle istituzioni internazionali ed europee, nei principali paesi venivano adottate, a livello nazionale, importanti misure volte principalmente a ricapitalizzare le banche e ad offrire garanzie di copertura da eventuali perdite.³¹⁹ Concentriamo l'attenzione, ora, a) sulle principali tappe del coordinamento internazionale, estendendo l'analisi al 2010 e agli inizi del 2011, oltre, quindi, quella che può essere definita la durata in senso stretto della crisi; b) sulla risposta più specificamente europea, rinviando, invece, in questo caso, l'analisi degli interventi di riforma della *governance* economica, avviati dall'Unione nella primavera del 2010 per fronteggiare la crisi della Grecia, alla Parte II del volume. Una osservazione generale è che, nel caso del coordinamento internazionale, l'intensità e l'efficacia della risposta comune si è andata affievolendo con il progressivo riassorbimento degli effetti più gravi della crisi, un cammino inverso a quello registrato nell'Unione europea, come vedremo nei paragrafi seguenti.

5.1.2.1 Il coordinamento internazionale

Particolare importanza rivestiva il Piano d'azione eccezionale e urgente in cinque punti varato dal G7 il 10 ottobre del 2008 per stabilizzare

³¹⁸ Il G20 include i seguenti paesi: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Regno Unito, Russia, Stati Uniti, Sudafrica, Turchia. Partecipa inoltre la UE.

³¹⁹ Cfr. Bollettino economico Banca d'Italia, gennaio 2009, pp. 10-12.

i mercati finanziari e prevenire il loro fallimento.

I punti erano i seguenti:

- impedire con ogni mezzo il fallimento di istituzioni di rilevanza sistemica;
- garantire l'accesso alla liquidità e agevolare il funzionamento del mercato monetario;
- assicurare la necessaria ricapitalizzazione del sistema bancario con capitale pubblico e privato;
- tutelare con adeguate garanzie e assicurazioni i depositi al dettaglio;
- sostenere i mercati secondari dei mutui e delle altre attività cartolarizzate.

In questo quadro, l'obiettivo delle autorità era quello di dotare il sistema finanziario di più regole, più capitale, meno debito e più trasparenza.

"In prospettiva occorrono, a livello internazionale, nuove regole per porre su basi più solide l'industria dei servizi finanziari. La risposta strutturale è stata avviata, per incarico del G7, dal *Financial Stability Forum* (FSF). Il nuovo sistema finanziario dovrà avere più capitale, meno debito e più regole. Il piano prevede azioni concrete per rinforzare le condizioni patrimoniali, la gestione della liquidità e dei rischi, migliorare la trasparenza e le pratiche di valutazione, cambiare il ruolo delle agenzie di *rating*, potenziare le risposte delle autorità per il contrasto alle situazioni di instabilità finanziaria."³¹⁰

Queste linee di indirizzo sono state riprese e rafforzate dal G20 riunitosi il 15 novembre del 2008 a Washington. I *leader* hanno adottato un piano d'azione per ristabilire la fiducia sui mercati e ribadito il no al protezionismo, convenendo sulla necessità di "proposte concrete per la sorveglianza, la trasparenza e la regolamentazione dei mercati".

Si trattava, in particolare, di continuare a sviluppare le azioni necessarie per: stabilizzare il sistema finanziario; riconoscere l'importanza del supporto della politica monetaria e dell'uso di misure fiscali per la crescita; fornire liquidità; assicurare che il Fondo Monetario internazionale, la Banca Mondiale e le altre istituzioni finanziarie avessero sufficienti risorse per assistere i paesi in via di sviluppo colpiti dalla crisi.

Tra dicembre 2008 e gennaio 2009, intanto, la recessione cominciava a manifestarsi in tutta la sua gravità, costringendo i governi e le istituzio-

³¹⁰ Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato, Indagine conoscitiva sulla crisi finanziaria internazionale e sui suoi effetti sull'economia italiana, 21 ottobre 2008, p.17.

ni ad affiancare all'obiettivo di riordino del sistema finanziario quello di sostegno all'economia, mettendo in campo tutto l'arco delle politiche giudicate utili.

Il coordinamento internazionale delle politiche a favore del reddito e dell'occupazione, tuttavia, presentava maggiori difficoltà rispetto a quello relativo alle misure finanziarie e si limitava ad enunciazioni, seppure importanti, di principi ed indirizzi strategici. Le politiche antirecessive e i relativi strumenti di attuazione erano, di fatto, di competenza dei singoli Stati. Nell'Unione europea, come vedremo di seguito, il coordinamento si esprimeva nell'adozione di un Piano per la ripresa economica europea, in grado di fornire il quadro di riferimento entro cui gli Stati Membri potevano dosare e combinare i propri interventi. In questo contesto, proseguivano, comunque, i vertici internazionali. Il rapido ritorno della fiducia nel sistema bancario era l'obiettivo principale dell'azione di coordinamento.

"Ripristinare condizioni di fiducia nel sistema bancario è questione globale, non nazionale. Quattro condizioni mi paiono essenziali. Primo, vanno dissipate le incertezze che ancora restano sul valore degli attivi più problematici nei bilanci bancari; questo deve divenire parte integrante degli interventi pubblici a supporto del sistema finanziario. È indispensabile, specie in Europa, che simili schemi rispondano a principi comuni, per evitare disparità competitive tra gli intermediari dei diversi paesi e tra banche più o meno esposte al problema delle attività a rischio. Secondo, nel determinare obiettivi di ricapitalizzazione è essenziale che le definizioni del capitale bancario siano comuni a livello internazionale. Terzo, le autorità hanno chiarito che intendono proteggere tutte le istituzioni sistemicamente rilevanti, dotarle del capitale necessario per affrontare condizioni di stress, proteggere i depositanti, lasciare che siano solo gli azionisti a sopportare eventuali perdite. Gli altri creditori delle banche sono nella sostanza protetti da perdite. Questo va spiegato con assoluta chiarezza; è l'unico modo per abbassare drasticamente i premi al rischio che i mercati ancora richiedono sulle passività bancarie. Quarto, è ora di passare dalla sistemazione dei problemi ereditati dal passato alla riflessione sul modo di assicurare la disponibilità di credito da ora in poi. A questo fine ricapitalizzare le

banche è necessario ma non basta; occorre pensare a strumenti nuovi, anche non convenzionali."³¹¹

La riunione del G20, tenutasi il 2 aprile 2009 a Londra, verificava lo stato di attuazione del piano annunciato nel precedente vertice di novembre ed esaminava nuove possibili misure anticrisi.³¹²

I *leader* esprimevano l'intenzione di riformare in profondità il sistema finanziario, dopo aver confermato l'impegno a sostenere la domanda, con politiche monetarie e di bilancio fortemente espansive, e quello ad assicurare la ripresa del credito con immissioni di liquidità e ricapitalizzazioni delle istituzioni finanziarie, senza pregiudicare tuttavia la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità dei prezzi nel lungo termine³¹³. Il G20 annunciava la triplicazione, da 250 a 750 miliardi di dollari, della dotazione di risorse a disposizione del Fondo Monetario Internazionale e la riforma dell'assetto di governo delle istituzioni di Bretton Woods e della rappresentanza in seno ad esse dei paesi membri. In particolare, si decideva di espandere e istituzionalizzare il *Financial Stability Forum* (FSF), ridenominato *Financial Stability Board* (FSB), ampliandone il mandato al monitoraggio degli andamenti dei mercati finanziari, all'assistenza ai paesi nell'attuazione degli standard regolamentari ed alla definizione di codici di condotta internazionali.³¹⁴

Un'altra tappa di rilievo del processo di coordinamento degli interventi anticrisi si svolgeva a Lecce, il 12 e 13 giugno del 2009, nell'ambito della riunione dei Ministri delle Finanze del G8.³¹⁵

"Ci sono segnali di una stabilizzazione dell'economia, anche se la situazione è ancora incerta e permangono rischi per la stabilità finanziaria". E' quanto si legge nella Dichiarazione finale. Quindi i Paesi dovranno continuare a implementare le azioni per ridurre l'impatto della crisi

³¹¹ Cfr. Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, presso la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, Indagine conoscitiva sulle tematiche relative al sistema bancario e finanziario, 17 marzo 2009, pp. 16-17.

³¹² Al vertice del 2 aprile hanno preso parte anche Paesi Bassi e Spagna.

³¹³ Per le iniziative europee a questo riguardo, cfr. prosieguo del paragrafo.

³¹⁴ Nel 2006 Mario Draghi, Governatore della Banca d'Italia, era succeduto a Roger W. Ferguson, Vice-Presidente del Board of Governors of the Federal Reserve System, in qualità di Presidente del FSF. Nel 2009 Draghi viene confermato in qualità di Presidente del FSB.

³¹⁵ Alla riunione, insieme ai Ministri delle Finanze del G8 e al Commissario UE per l'Economia e gli Affari Monetari Joaquín Almunia, hanno partecipato anche la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'*African Development Bank*, l'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica, il Fondo Internazionale per l'Agricoltura e lo Sviluppo, l'*International Monetary and Financial Committee* e il *Financial Stability Board*.

sulla disoccupazione e massimizzare il potenziale di crescita dei posti di lavoro nella fase della ripresa, rafforzando anche i sistemi di protezione sociale.

La crisi, secondo i Ministri delle Finanze G8, aveva evidenziato alcune fondamentali debolezze dell'economia globale relative alla "*correttezza, all'integrità e alla trasparenza*" e pertanto era necessario stabilire regole di condotta comuni più severe.

Da qui, nasceva il "*Lecce Framework*": un insieme di principi comuni in fatto di regole di correttezza, integrità e trasparenza per la finanza e per il *business* internazionale. Il "*Lecce Framework*", che è sostanzialmente un'evoluzione dei precedenti accordi internazionali, è finalizzato, nel quadro di questi principi condivisi, ad individuare e implementare gli strumenti esistenti nelle cinque grandi aree di intervento: la *governance* aziendale, la correttezza del mercato, la supervisione e la regolamentazione della finanza, la cooperazione e il coordinamento fiscale e la trasparenza dei dati e delle informazioni macroeconomiche.³¹⁶

I temi della crisi erano di nuovo al centro del Vertice G8 tenutosi nella città de L'Aquila dall'8 al 10 luglio 2009 per dimostrare solidarietà verso la popolazione dell'Abruzzo colpita dal terremoto del 6 aprile. I *leader* G8 hanno discusso anche delle sfide relative alla povertà, al cambiamento climatico e alle questioni politiche internazionali. Hanno condiviso una visione comune per un'economia mondiale aperta, innovativa, sostenibile ed equa.

Una ulteriore tappa del coordinamento si realizzava con il vertice del G20 a Pittsburgh, il 24 e 25 settembre. I *leader* dei 20 paesi ribadivano l'intenzione di mantenere politiche monetarie e fiscali espansive fino a quando la ripresa economica, che dalla primavera inoltrata si era cominciata a delineare quasi in tutte le aree del mondo, non si sarebbe consolidata e di ridurre l'azione di stimolo gradualmente e in maniera coordinata tra paesi.

Il G20 assumeva, inoltre, una serie di decisioni volte a rafforzare l'architettura finanziaria internazionale e ad assicurare una crescita solida, sostenibile ed equilibrata, divenendo, "da luogo di discussione e consultazione tra paesi, il principale organismo deputato alla cooperazio-

³¹⁶ Sul dibattito accademico sulla crisi ed in particolare sui problemi etici e di iniquità sociale che essa ha sollevato, cfr. Antonella Crescenzi, *La crisi vista dagli economisti*, in A. Crescenzi, *La crisi mondiale*, cit..

ne economica internazionale"³¹⁷.

RIQUADRO 20

LE DECISIONI DEL VERTICE DI PITTSBURGH (estratto da Bollettino Banca d'Italia, ottobre 2009, pp. 9-12)

Le decisioni più rilevanti assunte nel vertice sono le seguenti.

1. Nuovo quadro di riferimento per il coordinamento delle politiche economiche. - È stato dato mandato ai Ministri dell'Economia e delle finanze di avviare un processo cooperativo di valutazione reciproca degli indirizzi di politica economica di ciascun paese che: (1) definisca obiettivi condivisi di politica economica; (2) stabilisca un quadro di riferimento di medio periodo per la valutazione delle implicazioni delle politiche nazionali sulla crescita globale e identifichi i potenziali rischi per la stabilità finanziaria; (3) indichi eventuali azioni correttive. L'equilibrio, la trasparenza e l'imparzialità delle analisi saranno condizioni cruciali per il successo dell'iniziativa. Un'importante attività tecnica di sostegno sarà affidata all'FMI, per l'esame della reciproca coerenza delle politiche economiche, e alla Banca Mondiale, per la stima delle ripercussioni sullo sviluppo e sulla riduzione della povertà.

2. Aumento delle risorse e riforma delle istituzioni finanziarie internazionali. - In linea con gli impegni annunciati al *summit* di Londra in aprile, le risorse dell'FMI sono state triplicate, a 750 miliardi di dollari; di questi, oltre 500 miliardi proverranno dall'espansione dei New Arrangements to Borrow (NAB). L'FMI ha inoltre realizzato due nuove assegnazioni di diritti speciali di prelievo (DSP), per complessivi 283 miliardi di dollari, e riformato i propri strumenti di credito ordinario e agevolato. In prospettiva, il G20 si impegna a promuovere un rafforzamento dell'azione di "sorveglianza" dell'FMI sulle politiche economiche dei paesi membri e una riforma della governance del Fondo, volte ad accrescerne al tempo stesso legittimazione ed efficacia. Al fine di adeguare le quote di capitale dei paesi membri - e quindi i rispettivi poteri di voto - al loro peso relativo nell'economia mondiale, il G20 si è impegnato ad aumentare di almeno il 5 per cento le quote dei paesi emergenti più dinamici, preservando, nel contempo, la rappresentanza di quelli più poveri. Si è inoltre convenuto di ripensare funzioni e com-

³¹⁷ Cfr. Bollettino economico Banca d'Italia, ottobre 2009, p. 9.

posizione del Consiglio di amministrazione e di coinvolgere i Governatori dell'FMI nelle questioni di carattere più strategico.

In risposta all'appello del G20 dello scorso aprile, le banche multilaterali di sviluppo (Banca Mondiale, Banca asiatica, Banca interamericana e Banca africana) hanno incrementato i finanziamenti volti a mitigare l'impatto della crisi sui paesi poveri ed emergenti; sono previsti finanziamenti aggiuntivi rispetto a quelli programmati, pari a 100 miliardi di dollari nel triennio 2009-2011. Il G20 ha sollecitato le Banche a proseguire nell'attività di sostegno finanziario, utilizzando al meglio le dotazioni di capitale esistenti, e si è impegnato ad assicurare loro per il futuro risorse adeguate all'espletamento del mandato di riduzione della povertà. Si è deciso di procedere a un incremento sostanziale - di almeno il 3 per cento - del potere di voto dei paesi in via di sviluppo in seno alla Banca Mondiale (attualmente pari al 44 per cento), attraverso l'applicazione di una formula basata sia sul peso economico di ciascun membro, sia sul contributo finanziario all'operare dell'istituzione. Il G20 si è quindi espresso in favore della selezione dei Presidenti delle istituzioni finanziarie internazionali sulla base di criteri obiettivi, trasparenti e meritocratici.

3. Rafforzamento della regolamentazione e supervisione finanziaria.

- Il G20 ha sottolineato i progressi conseguiti nella regolamentazione finanziaria, nella trasparenza e informativa al mercato, nelle metodologie di gestione dei rischi e nel grado di cooperazione internazionale. Sono state adottate misure volte a estendere il perimetro della regolamentazione e rafforzare la vigilanza, in particolare con riferimento agli strumenti derivati over-the-counter (OTC), al mercato delle cartolarizzazioni, alle agenzie di rating e ai fondi di investimento speculativi (hedge funds). Il G20 ha confermato il ruolo centrale svolto dal Financial Stability Board (FSB) nel monitoraggio dell'attuazione delle riforme e ne ha approvato il nuovo Statuto. Si è inoltre impegnato a portare avanti le iniziative di riforma della regolamentazione finanziaria internazionale, con il completamento di importanti progetti nelle seguenti aree:

- *Rafforzamento del quadro di regolamentazione prudenziale.* Sono in corso di perfezionamento da parte del Comitato di Basilea proposte volte a:
 - a) migliorare la qualità del patrimonio di vigilanza.....
 - b) mitigare il grado di pro-ciclicità della regolamentazione e scoraggiare l'indebitamento eccessivo delle banche.....
 - c) sviluppare una nuova regolamentazione per il rischio di liquidità

Il Comitato di Basilea intende definire le proprie proposte entro la fine del corrente anno; il complesso delle modifiche dovrebbe essere approvato entro la fine del 2010 sulla base di un ampio e articolato studio di impatto. Tutti i principali membri del G20 si sono impegnati ad adottare il quadro di regolamentazione del capitale di Basilea II entro il 2011.

- *Revisione delle politiche di remunerazione del personale delle banche.* L'FSB ha emanato nuovi principi in materia volti a garantire maggiore coerenza tra la remunerazione e la creazione di valore nel lungo periodo. Gli aspetti principali riguardano: i) l'eliminazione di gratifiche (bonus) minime pluriennali garantite; ii) la previsione che una quota significativa della remunerazione complessiva sia su base variabile, da pagare prevalentemente in azioni o strumenti assimilati; iii) la richiesta di differire nel tempo la corrispondenza di una parte significativa di tale quota variabile della remunerazione, di collegarla ai risultati aziendali e assoggettarla a clausole di restituzione appropriate; iv) la limitazione della quota variabile della remunerazione determinata in percentuale dei ricavi netti complessivi, qualora tale quota sia in contrasto con il mantenimento di una base patrimoniale robusta; v) la garanzia che i comitati per le remunerazioni delle banche agiscano in modo indipendente; vi) una maggiore informativa al mercato sui sistemi di remunerazione.

Le autorità di vigilanza dovranno esaminare le politiche e le strutture di remunerazione delle banche e potranno richiedere opportuni interventi, compresa l'imposizione di requisiti patrimoniali aggiuntivi e la modifica della struttura delle remunerazioni nel caso di istituzioni finanziarie in crisi o che richiedano interventi di sostegno pubblico. L'FSB svolgerà un'azione di monitoraggio sull'attuazione dei principi emanati e potrà proporre ulteriori modifiche entro marzo del 2010.

- *Miglioramento del funzionamento dei mercati dei derivati OTC.* Entro la fine del 2012 tutti i contratti derivati OTC standardizzati dovrebbero essere negoziati sui mercati regolamentati o su piattaforme elettroniche e regolati attraverso controparti centrali. I contratti non standardizzati dovrebbero essere assoggettati a requisiti patrimoniali più elevati. L'FSB e i principali paesi membri svolgeranno una regolare attività di monitoraggio.
- *Contenimento dei rischi connessi con le istituzioni a rilevanza sistemica e miglioramento della gestione delle crisi dei gruppi cross-border.* Il G20 ha rappresentato l'opportunità di definire misure volte a ridurre significativamente i costi per la collettività derivanti dal possibile fallimento delle istituzioni finanziarie con rilevanza sistemica e contenere il *moral hazard*. A tale scopo tali inter-

mediari sono chiamati a redigere entro la fine del 2010 adeguati piani di emergenza e di risoluzione delle crisi; alle autorità è attribuito il compito di istituire gruppi per la gestione delle crisi per ciascuna delle istituzioni finanziarie *cross-border*, di definire uno specifico quadro normativo e di migliorare lo scambio di informazioni in tali situazioni. Entro ottobre del 2010 l'FSB valuterà l'opportunità di definire misure per le istituzioni a rilevanza sistemica, quali una più intensa attività di vigilanza e l'imposizione di eventuali specifici requisiti aggiuntivi per il capitale, la liquidità o in altre aree.

In materia di principi contabili il G20 ha chiesto ai competenti organismi di intensificare gli sforzi volti a migliorare la qualità degli standard internazionali, con particolare riferimento alla classificazione, misurazione e valutazione degli strumenti finanziari e alle pratiche di accantonamento, nonché a realizzare la piena convergenza tra gli standard entro giugno 2011.

Il G20 ha infine confermato l'impegno nella lotta contro le giurisdizioni non cooperative. Con riferimento ai regimi fiscali, esso ha espresso sostegno all'azione svolta dal "Forum globale per la trasparenza e lo scambio delle informazioni" e ha annunciato l'intenzione di adottare contromisure nei confronti dei paradisi fiscali a partire da marzo 2010. In materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale, esso ha invitato il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) a pubblicare entro febbraio 2010 una lista di giurisdizioni giudicate a rischio elevato.

Per quanto riguarda gli standard prudenziali, è stato chiesto all'FSB di riferire nel mese di novembre 2009 sui progressi compiuti da tali giurisdizioni nell'adozione dei principi internazionali in materia di cooperazione e scambio di informazioni, nonché di dare avvio a un programma di verifica del rispetto degli stessi (*peer review*) entro febbraio 2010.

Facendo seguito al *meeting* di Pittsburgh, i Ministri delle Finanze ed i Governatori delle Banche Centrali del G20 si sono riuniti il 7 novembre 2009 a St Andrews, nel Regno Unito, per fare il punto sull'evoluzione della ripresa.

Dopo aver constatato che il recupero produttivo era fragile e dipendente dal supporto delle *policy* e che la preoccupazione maggiore riguardava la elevata disoccupazione, il G20 ha deciso che non fosse ancora opportuno avviare la *exit strategy*, ma al tempo stesso ha varato un nuovo approccio alla cooperazione economica: il "Quadro per uno

Sviluppo Forte, Sostenibile ed Equilibrato".

Il "Quadro" contempla precisi e dettagliati adempimenti per costruire un sistema integrato e coerente di politiche nazionali e regionali che dovrà essere varato sotto forma di raccomandazioni dal vertice dei *Leaders* del G20 a Seul, nel novembre del 2010. Il "Quadro" punta ad assicurare, con la necessaria flessibilità e trasparenza, il passaggio dalla stagione delle misure straordinarie per affrontare la crisi alla stagione in cui tali misure dovranno essere gradualmente ritirate, tenendo conto degli effetti diretti ed indiretti e delle interazioni tra le diverse aree di *policy*.

Il G20, inoltre, ha sottolineato l'importante ruolo delle Istituzioni finanziarie internazionali nel sostenere la ripresa garantendo il miglioramento generale del sistema, secondo le linee di indirizzo già decise nel vertice di Pittsburgh.

Il successivo vertice del G20, tenutosi a Toronto il 26-27 giugno 2010, sotto la Presidenza canadese, osservando che la ripresa economica è ancora debole e a diverse velocità, ha confermato le conclusioni di Pittsburgh e St Andrews, anche se, con una certa forza, si sono delineati due blocchi di posizioni contrapposte in merito alle *exit strategies*: da una parte, soprattutto, gli Stati Uniti, favorevoli ad azioni volte a sostenere una ripresa più decisa dell'economia e dell'occupazione, dall'altra, alcuni paesi, tra cui la Germania, più propensi ad una politica di risparmio per riequilibrare i *deficit* di bilancio.

Sulla strada indicata dal G20, per quanto riguarda le regole del sistema finanziario, si sviluppano, sia la riforma del sistema bancario americano voluta dal Presidente Obama e varata nel luglio del 2010 (che punta alla ridefinizione delle normative e dei poteri di vigilanza, rafforzando l'autorità della banca centrale, creando un nuovo organo per la tutela del risparmiatore, restringendo la speculazione sui derivati, limitando i conflitti d'interesse fra controllori e controllati)³¹⁸, sia le specifiche ini-

³¹⁸ E' interessante ricordare che negli Stati Uniti è stata istituita, sulla base della proposta lanciata nel febbraio 2009 dal deputato ed economista americano Lyndon LaRouche, una Commissione d'inchiesta del Senato sulle cause della crisi (*National Commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States*), ribattezzata la nuova Commissione Pecora in memoria dell'inchiesta parlamentare sulla Grande Depressione degli anni Trenta (come vedremo di seguito, anche il Parlamento europeo ha istituito una apposita Commissione sulla crisi). Il Rapporto conclusivo (*The Financial Crisis- Inquiry Report*), presentato il 26 gennaio del 2011, afferma che la crisi finanziaria poteva essere evitata "We conclude this financial crisis was avoidable". Le responsabilità del disastro sono individuate in molti fattori, tra cui spiccano il lassismo delle autorità, la mancanza di regole, l'avidità delle banche e di Wall Street, l'eccesso di indebitamento e di investimenti ad alto rischio, la mancanza di trasparenza del sistema finanziario e l'abbandono di ogni ragio-

ziative intraprese in Europa cui si è accennato e che analizzeremo nei successivi paragrafi.

Altra tappa importante della riforma dell'architettura finanziaria internazionale è stato il varo, nel settembre del 2010, di Basilea 3, il nuovo accordo che prevede un inasprimento dei requisiti patrimoniali richiesti alle banche, approvato nel corso del G20 finanziario di Gyeongju, tenutosi il 23 ottobre sotto la presidenza della Corea del Sud.³¹⁹

Nel successivo *summit* dei Capi di stato e di governo dei 20, tenutosi sempre in Corea del Sud, ma a Seul, l'11-12 novembre, i *leader* confermano quanto elaborato dai Ministri delle Finanze a Gyeongju sulla politica monetaria e sulle dinamiche del cambio: si ribadisce la necessità che il cambio sia determinato da dinamiche di mercato, riflettendo i fondamentali delle economie, in modo da evitare svalutazioni competitive. Con riferimento alla soluzione degli squilibri globali (il cosiddetto *Mutual Assessment Process* - MAP), invece, la discussione è stata completamente rimandata al 1° semestre del 2011, sotto la Presidenza francese del G20, e si è affidata al FMI la definizione di "linee guida indicative" per la valutazione di tali squilibri. In tema di regolamentazione, infine, sono stati interamente recepiti i nuovi standard di Basilea 3, ma ulteriori discussioni seguiranno sul tema della riduzione del rischio sistemico legato alle istituzioni "troppo grandi per fallire". Si profilano cioè soluzioni di compromesso sul piano economico e finanziario, a cui però è associata un'importante riforma in materia di "*governance*" internazionale. I *leader* del G20 hanno, infatti, raggiunto un accordo

ne etica: "We conclude widespread failures in financial regulation and supervision proved devastating to the stability of the nation's financial markets"; "We conclude dramatic failures of corporate governance and risk management at many systemically important financial institutions were a key cause of this crisis"; "We conclude widespread failures in financial regulation and supervision proved devastating to the stability of the nation's financial markets"; "We conclude a combination of excessive borrowing, risky investments, and lack of transparency put the financial system on a collision course with crisis"; "We conclude the government was ill prepared for the crisis, and its inconsistent response added to the uncertainty and panic in the financial markets"; "We conclude there was a systemic breakdown in accountability and ethics". Il monito finale della Commissione è quello di non considerare questa crisi come un fatto "imprevedibile": "The greatest tragedy would be to accept the refrain that no one could have seen this coming and thus nothing could have been done. If we accept this notion, it will happen again". Su questi ultimi aspetti, cfr. anche Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff, *Questa volta è diverso*, Il Saggiatore, Milano, 2010.

³¹⁹ Su Basilea 3 ed il suo impatto sulle banche ed imprese italiane, si veda, ad esempio, Anna Maria Tarantola, *Verso una nuova regolamentazione finanziaria*, Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Napoli, 21 gennaio 2011.

sulla struttura del Fondo Monetario Internazionale (tra cui una maggiore rappresentanza per i Paesi emergenti), per meglio riflettere i nuovi equilibri economico-politici globali.

Più nel dettaglio, i *leader* lanciano un piano di "Azione di Seul" per sostenere gli obiettivi di una crescita "forte, sostenuta e equilibrata", prevedendo sei aree di intervento:

1. Politiche monetarie e tasso di cambio: il G20 rinnova l'impegno ad "assicurare la stabilità dei prezzi e contribuire così alla ripresa", a muoversi "verso tassi più basati sul mercato e che derivino dagli andamenti economici", ad "astenersi dalle svalutazioni competitive".
2. Politiche commerciali e di sviluppo: il G20 ribadisce l'impegno per il libero scambio di merci e servizi e dei flussi di investimento. "Ci asterremo dall'introdurre azioni commerciali protezionistiche di qualsiasi genere" alle quali "ci opporremo", sottolinea il documento.
3. Risanamento di bilancio: il G20 impegna le economie avanzate a "redigere e attuare piani a medio termine di risanamento dei bilanci chiari, credibili, ambiziosi, che aiutino la crescita, in linea con gli impegni di Toronto e differenziati a seconda delle condizioni di ciascun paese". "Siamo consapevoli - ribadisce il G20 - dei rischi che lo sforzo contemporaneo di risanamento pone alla ripresa globale e del rischio che il fallimento nell'attuazione del risanamento, laddove immediatamente necessario, possa indebolire la fiducia e la crescita".
4. Riforme finanziarie: il G20 s'impegna ad "agire a livello nazionale ed internazionale per innalzare gli standard e garantire che le nostre autorità nazionali attuino gli standard globali definiti fino ad oggi, in modo coerente."
5. Riforme strutturali. il G20 rilancia la necessità di riforma per sostenere la domanda mondiale (in particolare, con riferimento al mercato dei prodotti, al mercato del lavoro, al fisco, alla crescita verde), per ridurre la dipendenza dalla domanda esterna e per rafforzare gli investimenti in infrastrutture.
6. Squilibri commerciali e delle partite correnti: il G20 dà mandato ad un Gruppo di lavoro di definire le linee guida per promuovere politiche di riduzione degli squilibri commerciali e delle partite correnti eccessivi. Tali linee saranno sottoposto ai Ministri finanziari, fissando la prima verifica del percorso a metà 2011.

La Presidenza francese del G20, raccogliendo questa eredità, nel successivo vertice dei ministri finanziari e dei governatori delle grandi potenze economiche, tenutosi a Parigi il 18-19 febbraio 2011, pone al centro del confronto la lista degli indicatori da utilizzare per valutare le condizioni macroeconomiche dei diversi paesi.

Il vertice si chiude con un accordo di massima: a misurare gli squilibri interni concorreranno quattro indicatori: debito e *deficit* pubblico; tasso di risparmio e debito privato; per quanto riguarda, invece, gli squilibri esterni, essi "saranno misurati a partire dalla bilancia commerciale, dai flussi netti di investimenti e trasferimenti, tenendo pienamente conto dei tassi di cambio e delle politiche fiscali e monetarie".

Sulla base di questi indicatori, il Fondo monetario internazionale dovrà preparare uno scenario relativo ai vari paesi da presentare nel vertice G20 di ottobre 2011, in cui saranno decise le misure concrete da adottare per ridurre gli squilibri globali.

5.1.2.2 Il coordinamento a livello europeo

La reazione dell'Unione alla crisi finanziaria internazionale si è manifestata nei mesi immediatamente successivi allo scoppio della crisi, oltre che nelle forme di partecipazione in sede multilaterale ed europea già esaminate, con una ulteriore serie di atti, decisioni ed interventi ai diversi livelli di coordinamento, culminati con il varo l'11 e 12 dicembre 2008 del Piano per la ripresa economica.

Questa, in sintesi, la cronologia:

- *6 ottobre 2008*. Dichiarazione congiunta dei 27 Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea sulla crisi finanziaria internazionale proposta dal Presidente di turno dell'Unione europea, Nicolas Sarkozy;
- *15 e 16 ottobre 2008*. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles sulla situazione economica e finanziaria e discorso introduttivo del Presidente di turno, Nicolas Sarkozy - Bruxelles;
- *21 ottobre 2008*. Discorso del Presidente, Nicolas Sarkozy, al Parlamento europeo sulle misure adottate dalla Presidenza di turno

- del Consiglio per far fronte alla crisi finanziaria - Strasburgo;
- 21 ottobre 2008 *Results of the European Council*, discorso di José Manuel Durão Barroso al Parlamento europeo - Strasburgo;
- 21 ottobre 2008. Conferenza stampa congiunta del Presidente di turno del Consiglio europeo, Nicolas Sarkozy, del Presidente, Hans-Gert Pöttering e del Presidente della Commissione, José Manuel Barroso - Strasburgo;
- 25 ottobre 2008 Comunicazione della Commissione europea - *The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis*;
- 29 ottobre 2008 Comunicazione della Commissione europea - *From financial crisis to recovery: a European framework for action* e dichiarazioni del Presidente Barroso al termine della riunione straordinaria della Commissione per rispondere alla crisi economica e finanziaria;
- 7 novembre 2008. Conclusioni della riunione informale dei capi di Stato e di Governo dell'Unione europea sui principi e le azioni comuni dei paesi europei per la riforma del sistema finanziario internazionale, e conferenza stampa congiunta del Presidente di turno del Consiglio europeo, Nicolas Sarkozy e del Presidente della Commissione, José Manuel Barroso al termine della riunione;
- 11 novembre 2008. *A recipe for recovery: the European response to the financial crisis*, intervento del Commissario europeo per gli Affari Economici e Monetari, Joaquín Almunia al 2nd *Brussels' International Economic Forum*;
- 26 novembre 2008. Comunicazione della Commissione europea, *A European Economic Recovery Plan*;
- 5 dicembre 2008. Comunicazione della Commissione europea - *The recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition*;
- 11-12 dicembre 2008 - Conclusioni del Consiglio europeo- Adozione del Piano europeo per la ripresa.

Tra i documenti elencati, assume particolare significato quello presentato dalla Commissione il 29 ottobre del 2008, "Dalla crisi finanziaria alla ripresa, un quadro d'azione europeo", perché anticipa il Piano d'azione del 26 novembre e contiene indicazioni rilevanti in tema di aiuti di stato e politica di bilancio.

Il documento prende atto che l'azione coordinata a livello comunitario per fronteggiare la crisi è riuscita a stabilizzare il sistema bancario europeo, ma che le difficoltà non sono finite, in quanto il rallentamento dell'economia conseguente alla crisi finanziaria colpisce le famiglie, le imprese, l'occupazione. Il tasso di crescita del PIL è previsto ridursi fortemente nel 2009 e nel 2010.

Anche per affrontare la recessione in arrivo è, quindi, necessario agire insieme, permettendo così di dare una risposta più efficace. Infatti, le risposte dei singoli Stati rischiano di avere ricadute negative non desiderate sugli altri Stati.

L'approccio proposto dal documento si basa su tre punti:

- una nuova architettura dei mercati finanziari a livello dell'UE
- misure per rispondere agli effetti della crisi sull'economia reale
- una risposta globale alla crisi finanziaria

Il documento, rinviando i dettagli al Piano del 26 novembre, al fine di coniugare le iniziative a breve termine mirate alla ripresa con le azioni a medio-lungo termine previste nel quadro della Strategia di Lisbona, propone tre vie per raccogliere fondi: anticipare lo stanziamento dei 350 miliardi di euro previsti dalla politica di coesione per il periodo 2007-2013; aumentare la dotazione della Banca Europea per gli Investimenti (BEI); raddoppiare la consistenza del Fondo di assistenza finanziaria. Il documento propone anche una interpretazione più morbida della normativa sugli aiuti di stato, senza però rinunciare al principio della concorrenza e all'osservanza delle regole del mercato interno.

Anche la politica monetaria e di bilancio, secondo la Commissione, può contribuire a sostenere la domanda; le previsioni indicano un deterioramento delle finanze pubbliche dell'Unione di circa 1 punto percentuale di PIL a causa del rallentamento dell'economia, senza considerare gli effetti dei piani di salvataggio finanziario. Tuttavia, l'opera del Patto di stabilità e crescita "rivisto" nel 2005³²⁰, che consente la necessaria flessibilità da utilizzare durante i periodi difficili, garantisce che il deficit dell'UE non superi il 3 per cento del PIL. Il Patto, infatti, fornisce il quadro strategico adeguato ed in equilibrio tra le esigenze di stabilizzazione a breve termine e quelle di riforma strutturale a

³²⁰ Cfr. A. Crescenzi (a cura di), I documenti di programmazione, cit., p. 430 e seguenti.

lungo termine. Le politiche di bilancio dei singoli Stati terranno conto dei seguenti principi:

- dovranno rispettare un limite preciso e ben evidenziato, nell'attesa di uscire dalla crisi;
- il margine di manovra varierà da paese a paese in funzione della sua situazione specifica;
- le riforme strutturali dovranno tendere ad aumentare la sostenibilità nel lungo termine;
- le riforme miranti al sostegno della domanda dovranno essere opportune e temporanee.

Come si è detto, sulla base di queste proposte, la Commissione il 26 novembre 2008 ha presentato il Piano di rilancio dell'economia, che punta ad andare oltre il sostegno di crisi al settore finanziario, affrontando i problemi dell'economia reale.

Il 1° dicembre si è riunito l'Eurogruppo ed il 2 dicembre l'Ecofin (ministri economici e finanziari del 27 Stati Membri), alla presenza della Commissione e della Banca centrale europea, per esaminare il Piano. Il 3 dicembre si è svolto un dibattito fra le tre istituzioni comunitarie nell'ambito della sessione plenaria del Parlamento europeo.

Il *summit* dei capi di stato e di governo dell'11 e 12 dicembre del 2008 ha adottato il Piano, esprimendo la ferma intenzione di agire in modo strettamente coordinato. In questo modo, l'Europa ha potuto svolgere un ruolo guida a livello internazionale prendendo misure decisive per sostenere l'economia reale, ma anche mostrando la sua *leadership* sui mercati finanziari, come dimostra l'accordo raggiunto in occasione del vertice G20 del 15 novembre 2008 (cfr. paragrafo precedente).

RIQUADRO 21

IL PIANO EUROPEO PER LA RIPRESA (sintesi ed estratti da IP/08/1771, Bruxelles, 26 novembre 2008)

Il Piano è imperniato su due elementi principali: in primo luogo, misure a breve termine per rilanciare la domanda, salvare posti di lavoro e contribuire a far rinascere la fiducia; in secondo luogo, "investimenti intelligenti" per garantire una maggiore crescita e una prosperità sostenibile a lungo termine.

Il piano auspica l'erogazione di un sostegno di bilancio tempestivo, mirato e temporaneo pari a circa 200 miliardi di euro o all'1,5 per cento del PIL dell'UE, attraverso i bilanci nazionali (circa 170 miliardi di euro, 1,2 per cento del PIL) e i bilanci dell'UE e della Banca europea per gli investimenti (circa 30 miliardi di euro, 0,3 per cento del PIL).

L'incentivo rientrerà nei limiti del Patto di stabilità e di crescita pur sfruttando pienamente la flessibilità offerta dal patto stesso. Gli Stati Membri che vareranno pacchetti di rilancio otterranno un duplice risultato, in quanto stimoleranno la domanda nelle rispettive economie e negli altri Stati Membri, con vantaggi considerevoli per i propri esportatori. Un'azione coordinata avrà un effetto moltiplicatore e scongiurerà i problemi che potrebbero derivare da un'impostazione frazionata.

La proposta relativa al sostegno di bilancio mira a garantire la partecipazione di tutti gli Stati Membri evitando però di applicare una strategia unica, che sarebbe inattuabile viste le diverse situazioni di partenza (cfr. IP/08/1617 sulle previsioni economiche di autunno della Commissione).

Quelli che hanno approfittato della congiuntura favorevole per stabilizzare le finanze pubbliche dispongono di un margine di manovra più ampio.

Il livello dell'incentivo è equilibrato. Da un lato, è sufficiente per riuscire ad arginare la disoccupazione e per permettere a milioni di PMI di sopravvivere alla crisi. Dall'altro, evita di arrivare a livelli di indebitamenti duraturi tali da minare nel lungo periodo la base economica dell'Europa e da provocare in futuro una disoccupazione massiccia.

La durata dell'incentivo è limitata a un periodo ben preciso, dopo di che gli Stati Membri dovranno contrastare il deterioramento di bilancio. Essi specificheranno il modo in cui intendono garantire la sostenibilità a lungo termine nei programmi aggiornati di stabilità e convergenza da presentare entro la fine del 2008.

Come parte del contributo dell'Unione a questo incentivo, il piano propone di accelerare i pagamenti (fino a 6,3 miliardi di euro) a titolo dei fondi strutturali e sociali. Per migliorare le interconnessioni energetiche e le infrastrutture a banda larga, la Commissione mobilerà altri 5 miliardi di euro per il periodo 2009-10. La Banca europea per gli investimenti aumenterà nel 2009 i suoi interventi annuali nell'UE di circa 15 miliardi di euro, con una cifra analoga per il 2010.

Il piano di ripresa rafforzerà e accelererà le riforme già avviate nell'ambito della Strategia di Lisbona, concentrando il sostegno sugli elementi più deboli e proponendo misure concrete per promuovere l'imprenditoria, la

ricerca e l'innovazione, anche nei settori automobilistico e edilizio ed affrontare la sfida dei cambiamenti climatici.

Secondo il Presidente della Commissione, Barroso, "il piano di ripresa può non soltanto salvare nell'immediato i posti di lavoro di milioni di persone, ma anche trasformare la crisi in un'occasione per incentivare una crescita pulita e creare in futuro posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità. Questo sostegno di bilancio tempestivo, mirato e temporaneo contribuirà a rilanciare la nostra economia nell'ambito del patto di stabilità e di crescita. Investimenti intelligenti nelle competenze e nelle tecnologie future accelereranno gli sforzi prodigati dall'Europa nell'ambito della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione per diventare nel XXI secolo un'economia dinamica e a basse emissioni di carbonio. Se l'Europa attuerà con decisione questo piano di ripresa, potremo riprendere la via della crescita sostenibile e rimborsare i prestiti di Stato a breve termine. Se non interveniamo adesso, potrebbe innescarsi un circolo vizioso recessivo di diminuzione del potere d'acquisto e del gettito fiscale, aumento della disoccupazione e ulteriore aggravamento dei disavanzi di bilancio."

Il piano di ripresa attribuisce la massima importanza agli "investimenti intelligenti". Investendo di più nell'istruzione, nella formazione e nella riqualificazione si aiutano le persone a conservare il posto di lavoro e a rientrare nel mercato occupazionale, aumentando nel contempo la produttività. Investendo nelle infrastrutture e nell'efficienza energetica si mantengono in attività i lavoratori dell'industria edilizia, si risparmia energia e si migliora l'efficienza. Investendo nelle auto pulite si contribuisce alla difesa del nostro pianeta e si conferisce alle imprese europee una posizione di primo piano su un mercato altamente competitivo.

Il piano comprende anche ulteriori iniziative volte ad applicare le norme sugli aiuti di Stato in modo tale da disporre della massima flessibilità per affrontare la crisi pur mantenendo condizioni di equa concorrenza.

Il piano potenzia gli strumenti per garantire che gli Stati Membri rispettino i loro impegni nell'ambito della Strategia: le valutazioni da parte della Commissione effettuate secondo la metodologia adottata, la revisione tra pari (sorveglianza multilaterale) da parte degli Stati Membri, nonché l'adozione e la verifica da parte del Consiglio di raccomandazioni riguardanti un determinato Paese, saranno determinanti per garantire che i provvedimenti

ti nazionali coordinati nell'ambito del Piano di rilancio siano pienamente attuati.³²¹

Queste raccomandazioni, insieme ai nuovi programmi di stabilità e convergenza presentati entro dicembre 2008, comportano che gli Stati Membri si metteranno d'accordo collettivamente su quello che ciascuno deve fare individualmente per attuare il Piano di rilancio e controlleranno i progressi gli uni degli altri sulla base degli *input* forniti dalla Commissione.

Agli interventi così descritti di reazione dell'Unione alla crisi occorre, naturalmente, aggiungere le decisioni di politica monetaria assunte dalla Banca Centrale Europea (BCE).

Di fronte alla gravità della situazione, la BCE portava nel giro di pochi mesi il tasso principale di riferimento dell'Eurosistema all'1 per cento, con una riduzione complessiva tra luglio 2008 e maggio 2009 di 3,25 punti base.

Tav. 23 Tassi ufficiali della Banca Centrale Europea- Luglio 2008-Maggio 2009

Periodo	Livello
lug-08	4.25%
15-ott-08	3.75%
12-nov-08	3.25%
10-dic-08	2.5%
21-gen-09	2%
11-mar-09	1.5%
08-apr-09	1.25%
13-mag-09	1%

Fonte: BCE

Inoltre, la BCE invitava i governi dell'Unione ad agire per la ripresa dell'economia, pur nel rispetto della disciplina di bilancio prevista dal Patto di stabilità e Crescita, sottolineando anche l'importanza di proseguire sulla via delle riforme strutturali.³²²

³²¹ La Relazione sui singoli paesi pubblicata il 16 dicembre 2008 dalla Commissione nell'ambito del pacchetto annuale di Lisbona ha valutato la situazione economica in ciascuno Stato membro e ha elaborato proposte supplementari di raccomandazioni specifiche per paese; la Commissione ha inviato le proposte al Consiglio europeo di primavera che le ha poi approvate (cfr. cap. 2 e paragrafo seguente).

³²² BCE, Bollettino mensile, dicembre 2008, pp. 5-7.

**LE POLITICHE STRUTTURALI DURANTE UNA CRISI
(estratto da BCE, Bollettino mensile, dicembre 2008, p. 80)**

In considerazione della crisi in atto nei mercati finanziari e della contrazione dell'attività economica nell'area dell'euro, il presente riquadro delinea gli interventi di bilancio e di politica strutturale atti ad accrescere la capacità di tenuta dell'economia e a stimolare la produttività e l'innovazione per sostenere la ripresa e la crescita economica nel lungo periodo. La politica monetaria, assicurando che le aspettative di inflazione rimangano saldamente ancorate in linea con la definizione della BCE di stabilità dei prezzi che prevede una variazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo inferiore ma prossima al 2 per cento nel medio periodo, favorisce un clima di fiducia e contribuisce alla ripresa economica. È chiaro, però, che la politica monetaria non può fronteggiare la situazione di singole regioni o settori oppure creare le condizioni strutturali per un'efficiente ripartizione delle forze di lavoro e la ristrutturazione delle imprese. È probabile che i paesi che presentano mercati del lavoro e dei beni e servizi strutturalmente rigidi, nonché squilibri di bilancio relativamente importanti e amministrazioni pubbliche inefficienti, abbiano una minor capacità di tenuta alla crisi e siano più esposti al rallentamento mondiale. Nel più lungo periodo, la crescita del prodotto di un paese dipenderà, fra l'altro, anche dal grado in cui la crisi e il rallentamento economico influiscono sul prodotto potenziale attraverso le ristrutturazioni societarie, l'adeguamento del mercato del lavoro e la qualità dell'attività del settore pubblico.

Allo stato attuale, è fondamentale che i governi non ritardino, bensì al contrario intraprendano azioni incisive per attuare le necessarie riforme strutturali nei paesi e migliorare la qualità delle finanze pubbliche in linea con la strategia di Lisbona. Tali misure sono preferibili a una gestione di breve termine della domanda in quanto gettano solide fondamenta per la ripresa, nonché per la crescita e l'occupazione nel medio e più lungo periodo. In una recente comunicazione¹⁾, sottoposta al Consiglio europeo come base per un piano europeo di ripresa economica, la Commissione europea ha proposto anche una serie di interventi di bilancio e di politica strutturale. A questo riguardo, è importante mantenere la disciplina e una prospettiva di medio termine nel processo decisionale a livello MCAroeconomico. L'esperienza ha dimostrato che l'attivismo in politica economica ha solo

comportato l'accumulo di squilibri di bilancio e non ha contribuito a risolvere i problemi economici e strutturali di fondo.

Tuttavia, il peggioramento dei conti pubblici, indotto dal deterioramento dell'economia reale ma anche, come già sottolineato, dal costo degli interventi di salvataggio delle banche e di sostegno ai redditi, portava piuttosto rapidamente ad un'altra metamorfosi della crisi: da crisi da debito privato a crisi da debito pubblico.

Un passaggio, questo, che ha interessato, pur con diversa intensità, tutti i paesi non solo l'Europa, come chiaramente dimostrato dai dati riportati nella tavola estratta da uno studio recente.³²³

Tabella I -Variazione cumulata 2008-2010 dei tassi di crescita del PIL, dei saldi di bilancio complessivi e primari, e del debito pubblico in % del PIL.

	Tasso di crescita del PIL	Variazione del saldo complessivo	Variazione del saldo primario	Variazione del rapporto DP/PIL
Stati Uniti	0,0	-30,7	-25,4	30,6
Germania	-0,4	-7,6	-0,5	10,4
Francia	-0,8	-18,9	-12,1	20,4
Italia	-5,3	-13,0	0,5	14,9
Spagna	-3,1	-24,6	-20,4	27,4
Portogallo	-1,5	-19,4	-10,4	20,4
Irlanda	-11,4	-53,8	-49,3	74,4
Grecia	-4,0	-29,2	-13,9	34,6
Belgio	-0,3	-11,9	-0,6	17,4
Regno Unito	-3,3	-25,4	-19,3	32,8
Giappone	-3,6	-23,9	-20,7	38,1
Canada	1,1	-10,3	-9,0	16,6
Cina	29,2	-6,3	-4,8	-0,7
India	21,8	-27,3	-11,8	-0,6
Russia	1,3	-6,7	-5,7	2,6
Brasile	12,4	-6,2	9,5	1,6
Messico	0,0	-9,9	-2,7	6,9

Fonte: elaborazioni su dati IMF (2010), World Economic Outlook, October, per la I colonna; per le colonne successive, IMF, Fiscal Exit: From Strategy to Implementation, Fiscal Monitor, November 2010.

³²³ Pedone A., *La crisi e il rafforzamento delle regole di bilancio europee e nazionali*, Seminario "La contabilità pubblica nella prospettiva europea", Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, Roma, 28 febbraio 2011.

In questa situazione, i paesi dell'UE dall'economia più debole e dal sistema finanziario più fragile, come la Grecia, sono risultati particolarmente esposti. Non solo, ma le loro difficoltà hanno "contagiato" anche i paesi più sani, facendo dire agli euroscettici che era a rischio la stessa sopravvivenza dell'euro. In realtà, la fase così drammatica è stata superata grazie ad un grande ed efficace sforzo di coordinamento. Come si vedrà più nel dettaglio nella Parte II, l'Unione, nell'affrontare l'emergenza creando appositi strumenti di stabilizzazione finanziaria, ha puntato anche ad una serie di importanti modifiche delle vigenti regole in tema di politiche di bilancio e sorveglianza macroeconomica, volte al rafforzamento complessivo della *governance* e del *government* (cfr. Introduzione) nell'ottica di un maggiore equilibrio tra le politiche e di un rinnovato e sostenibile sviluppo.

5.2 Gli effetti della crisi sulla Strategia di Lisbona

In linea con l'invito del Consiglio europeo di primavera 2008, di cui al capitolo 2, ma nel nuovo contesto della crisi internazionale, il Ministro francese dell'Economia Christine Lagarde ha convocato per il 5 dicembre 2008 una riunione dei 27 coordinatori nazionali di Lisbona, quale contributo alla riflessione del post 2010, a conclusione del secondo ciclo della Strategia (cfr. paragrafo seguente).

Nel corso dell'incontro, che ha avuto luogo a Parigi, i coordinatori e la Commissione hanno discusso, oltre che delle riforme strutturali per la crescita e l'occupazione, del Piano di rilancio europeo, presentato dalla Commissione il 26 novembre ed adottato dal Consiglio il 12 dicembre, precedentemente illustrato.

In coerenza con il Piano di ripresa, il sostegno finanziario deve essere accompagnato da un'accelerazione delle riforme strutturali, per stimolare il potenziale di crescita a lungo termine dell'Unione, promuovendo in particolare la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza e a basse emissioni di carbonio. Al di là delle risposte immediate alla crisi, quindi, il Piano di rilancio europeo punta sulla Strategia di Lisbona, sia come "ponte" tra le politiche di breve e medio periodo

che come metodologia e strumentazione.

In questo quadro, i 27 coordinatori di Lisbona hanno sottolineato l'importanza di perseguire le riforme strutturali in Europa e la necessità che le riforme tengano conto delle lezioni derivanti dalla crisi in corso al fine di affrontare le nuove sfide: la globalizzazione, la coesione sociale, il cambiamento climatico. La Strategia di Lisbona ha già permesso di rafforzare elementi fondamentali dell'economia europea, con rilevanti progressi nel tasso di occupazione; ma molto resta da fare per trasformare l'Europa in una economia più innovativa.

Facendo seguito a queste riflessioni e in un contesto economico globale di grave recessione, a metà dicembre, pochi giorni dopo l'adozione del Piano per la ripresa dell'economia europea, la Commissione ha presentato la Comunicazione "Relazione sull'attuazione del Programma Comunitario di Lisbona 2008-2010" (COM (2008) 881 def). Gli obiettivi e le azioni ivi proposte riguardano le quattro aree prioritarie individuate dal Consiglio nel marzo del 2006: investire nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro, sfruttare il potenziale delle imprese, in particolare delle PMI, investire nelle conoscenze e nell'innovazione, energia e cambiamento climatico (cfr. cap. 2).

La scelta di continuare a puntare su queste aree è in linea con il Piano europeo di ripresa, a dimostrazione dell'attualità e della validità delle risposte politiche offerte dal Programma a fronte della crisi finanziaria. La Comunicazione della Commissione valuta l'attuazione del PCL 2008-2010, nel primo anno del nuovo ciclo, e indica le azioni da intraprendere per completare quelle previste dal Piano europeo per la ripresa economica e dagli Stati Membri nei loro programmi nazionali di riforma aggiornati.

Secondo quanto riportato nell'introduzione del PCL, "Nel complesso, nel corso del primo anno, sono stati realizzati progressi sostanziali e alcuni risultati sono stati già ottenuti. Fra i più importanti:

- l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio del pacchetto "beni" che comprende misure riguardanti le norme armonizzate in materia di sicurezza dei prodotti, norme aggiornate sulla vigi-

- lanza dei mercati e il rafforzamento delle disposizioni sulla marcatura CE. Esso mira a rilanciare il mercato interno e ad accrescere la tutela dei consumatori;
- l'adozione da parte della Commissione del cosiddetto "atto per le piccole imprese" che fissa le opportune priorità per semplificare la vita e aumentare il dinamismo delle PMI;
 - l'adozione da parte della Commissione dell'agenda sociale rinnovata, che risponde alla necessità di accrescere le possibilità d'occupazione e di garantire la solidarietà;
 - l'adozione da parte della Commissione del pacchetto "cambiamento climatico ed energie rinnovabili" e del piano d'azione per un consumo, una produzione e un'industria sostenibili;
 - il protocollo d'intesa sulla cooperazione tra le autorità di vigilanza finanziaria, le banche centrali e i ministeri delle finanze dell'UE in materia di stabilità finanziaria transfrontaliera, che contribuirà a risolvere la crisi finanziaria;
 - la Commissione ha anche portato avanti il suo programma "legiferare meglio" per ridurre i costi inutili ed eliminare gli ostacoli all'innovazione;
 - l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio del codice doganale modernizzato e della decisione "dogana elettronica" per dogane e commerci resi non cartacei;
 - finanziamenti comunitari assai più generosi sono stati erogati tramite la politica di coesione.

Tra dicembre 2008 e gennaio 2009, contestualmente, quindi, alla presentazione della Comunicazione sul PCL e nelle settimane immediatamente successive, la Commissione ha presentato un pacchetto di documenti con l'obiettivo congiunto di sostenere la ripresa e rafforzare la Strategia di Lisbona:

- una Comunicazione sulla riforma del Fondo di globalizzazione (COM(2008) 867 *final*), al fine di assicurare il massimo sostegno possibile per il rientro dei lavoratori nel mercato del lavoro;
- una Comunicazione "Nuove professionalità per nuovi lavori". Si tratta di una prima valutazione delle professionalità e dei lavori che

- saranno richiesti nell'Unione fino al 2020 (COM(2008) 868 *final*);
- una Comunicazione sulle priorità per l'educazione e la formazione negli anni 2009-2010 e sulle sfide a lungo termine (COM(2008) 865 *final*);
- una Comunicazione "Politica di coesione: investire nell'economia reale", che evidenzia il contributo importante che la politica di coesione può dare al Piano di ripresa economica, attraverso l'accelerazione degli "investimenti intelligenti" (COM. 2008 876/3). In sostanza, si sostiene che una parte dei 347 miliardi di euro disponibili, secondo il quadro finanziario pluriennale, per il periodo 2007-13 per la politica di coesione possa essere utilizzato dagli Stati Membri per stimolare nel breve termine l'economia (cfr. cap. 4.3 e Parte II);
- una Comunicazione sulla revisione del quadro finanziario pluriennale 2007-2013 (COM 2008 859 *final/2*) che contiene una proposta di decisione che modifica l'Accordo Interistituzionale del 2006 (17606/1/08 REV 1) al fine di finanziare investimenti nel settore dell'energia e delle reti infrastrutturali nel contesto del Piano di ripresa economica (cfr. cap. 4.1 e Parte II) ;
- una Comunicazione sugli aspetti esterni della Strategia di Lisbona, mirante a cogliere le opportunità per migliorare la cooperazione internazionale e garantire l'accesso ai mercati dei paesi terzi che hanno maggior rilievo per l'UE (17581/08);
- un Rapporto "La riforma del mercato interno, un anno dopo" (17568/08), accompagnato da un'analisi economica dei risultati del monitoraggio (17569/08) e da un progetto di conclusioni sui progressi compiuti (5026/09).

I documenti facenti parte del pacchetto riguardano non solo gli aspetti più rilevanti della Strategia in senso stretto, come ad esempio il lavoro, la scuola, la formazione, ma anche, nel contesto del Piano di ripresa economica, le connessioni tra la Strategia e la politica di coesione e quella per la ricerca, passando per una proposta di revisione del Quadro finanziario pluriennale vigente (cfr. cap. 4 e Parte II).

La presentazione del pacchetto, quindi, sottolinea l'esigenza avvertita dalla Commissione di procedere in modo sempre più coordinato all'impostazione della politica economica. Il ruolo giocato dalla crisi finanziaria si è rivelato molto importante a questo fine.

Alla fine di gennaio 2009, la Commissione ha adottato, sempre nell'ambito della Strategia di Lisbona, i "capitoli per paese", che valutano i progressi compiuti nelle politiche macroeconomiche, microeconomiche e dell'occupazione³²⁴ e le proposte di Raccomandazioni (COM. 2009 34/2) che trasformano i principi contenuti nel Piano di ripresa in specifiche indicazioni di *policy* per gli Stati Membri a norma del Trattato (artt. 99 e 128 del TCE, ora artt. 119 e 148 del TFUE)³²⁵ da sottoporre all'approvazione del Consiglio europeo di primavera.

Tali atti puntano ad assicurare che il Piano di ripresa possa essere attuato in modo da rispondere alle esigenze pressanti della crisi in atto, ma anche alle sfide del futuro.

Il quadro generale che emerge per l'insieme dei paesi dell'Unione non è certo brillante, ma alcuni aspetti positivi si possono segnalare, in particolare per quanto concerne le politiche microeconomiche. Infatti, in molti paesi, per fronteggiare la crisi, sono state introdotte misure a favore degli investimenti delle PMI in campo ambientale ed a favore dei lavoratori che hanno perso il proprio posto di lavoro.

I capitoli per paese ed i rapporti che li accompagnano, insieme alle misure contenute nel Piano di ripresa e al Programma comunitario di Lisbona adottato il 16 dicembre, rappresentano le varie parti della Relazione annuale sull'attuazione della Strategia di Lisbona nel 2008.

Nei mesi successivi, febbraio e marzo, in vista del Consiglio europeo di primavera 2009, gli interventi della Commissione sui temi della crisi e di come affrontarla nell'ambito della Strategia si succedono numerosi.

In particolare, si segnalano gli inviti rivolti agli Stati Membri ad affrontare le emergenze mantenendo l'impegno alla cooperazione ed alla solidarietà, rinunciando a strumenti di carattere protezionistico, continuando a perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile e di economia "verde" anche attraverso una riqualificazione delle professionalità.

A fronte, poi, del massiccio aumento della disoccupazione conseguente alla recessione, la Commissione propone un approccio comune i cui punti chiave sono rappresentati da un insieme di politiche di sostegno al settore auto,³²⁶ tra i più colpiti dalla crisi, e da un uso più flessibile

³²⁴ Per tener conto della situazione eccezionale di crisi, la Commissione ha scelto di elaborare i capitoli, rispetto al passato, in forma più sintetica e concentrata sui problemi attuali.

³²⁵ Cfr. Introduzione.

³²⁶ La Commissione, basandosi sul piano europeo di rilancio economico del 2008, propone, nella

dei fondi strutturali.³²⁷

Il 25 febbraio 2009 viene presentata la cosiddetta Relazione de Larosière sul tema della supervisione finanziaria. La relazione, predisposta da un gruppo di esperti istituito dalla Commissione, offre indicazioni tese a rendere più incisiva l'analisi macroprudenziale e a migliorare l'integrazione dell'attività di regolamentazione e vigilanza a livello europeo.³²⁸

Il 4 marzo la Commissione invita i *leader* dell'UE a rimanere uniti per affrontare la crisi, ad attuare speditamente la riforma del mercato finanziario e ad assumere un ruolo guida a livello mondiale in occasione del G20 fissato per il 2 aprile a Londra (COM (2009) 114 final) (cfr. paragrafo precedente). Nella Comunicazione per il Consiglio europeo del 19-20 marzo 2009, "Guidare la ripresa economica, Volume I e Volume II", la Commissione affronta, dunque, una serie di importanti argomenti e presenta proposte volte a rafforzare il sostegno all'economia reale e all'occupazione. Per quanto riguarda il sistema bancario, la Comunicazione esorta gli Stati Membri ad agire rapidamente per far rinascere la fiducia e ripristinare il flusso di prestiti bancari.

Per quanto attiene il sistema finanziario, la Commissione approva i principi chiave definiti dal gruppo de Larosière e invita i *leader* dell'UE a condividerli. Auspica un sistema di vigilanza che combini un monitoraggio più rigoroso a livello dell'UE con il ruolo delle autorità di vigilanza nazionali. Sostiene la proposta del gruppo di istituire un organismo di allarme rapido che faccia capo alla BCE con l'obiettivo di individuare e gestire i rischi sistemici³²⁹.

Comunicazione del 25 febbraio, "Far fronte alla crisi dell'industria automobilistica europea" (COM(2009)0104), una serie di misure per migliorare l'accesso al credito, rendere più trasparenti le regole sugli aiuti di stato in circostanze particolari, favorire la domanda di nuove auto con azioni coordinate degli Stati Membri, minimizzare i costi sociali, proteggere la mano d'opera qualificata e garantire una concorrenza leale sui mercati aperti.

³²⁷ Il termine entro cui i paesi della UE possono usare le dotazioni loro assegnate nel periodo di finanziamento 2000-2006 viene esteso, si introducono meccanismi atti a garantire una maggior efficacia dei finanziamenti erogati e viene aumentata di 5 volte la flessibilità tra priorità, dal 2 al 10 per cento, consentendo così agli Stati Membri di destinare i finanziamenti ai progetti ritenuti di maggior impatto (Bruxelles, IP-09-310, 24 febbraio).

³²⁸ In particolare, per rafforzare la sorveglianza macroprudenziale, il rapporto propone l'istituzione di un nuovo organismo, lo *European Systemic Risk Council* (ESRC) incaricato di identificare i rischi e le vulnerabilità che minacciano la stabilità del sistema finanziario. Inoltre, il rapporto raccomanda la costituzione di un nuovo e più efficace sistema di supervisione finanziaria, lo *European System of Financial Supervision* (ESFS).

³²⁹ Nella riunione informale del Consiglio dei Ministri economici e finanziari e dei Governatori delle banche centrali dell'Unione Europea (Ecofin), tenutasi a Praga il 3 e 4 aprile, subito dopo il G20 di Londra, è stato raggiunto un accordo sui principi fondamentali per la riforma della super-

Tali proposte sono contenute nella riforma della vigilanza che sarà approvata dal Parlamento europeo nel settembre 2010 (cfr. Parte II). La Comunicazione evidenzia, inoltre, i primi risultati positivi del Piano europeo di ripresa economica. Il sostegno finanziario globale all'economia, proveniente dalle misure europee e nazionali e dagli stabilizzatori automatici, ammonta al 3,3 per cento del PIL per il periodo 2009-2010. In allegato alla Comunicazione è riportata una sintesi di 500 misure nazionali, conformi ai principi secondo cui l'azione di risanamento deve essere tempestiva, mirata e temporanea.

La Commissione invita, poi, i *leader* dell'UE ad attuare ulteriori interventi, nel rispetto sempre dei principi del mercato interno e dell'apertura a livello internazionale, in vista della costruzione di un'economia a basse emissioni di carbonio e del ritorno, appena possibile, a finanze pubbliche sostenibili.

Infine, la Commissione invita gli Stati Membri a intensificare le misure volte a combattere la disoccupazione, che nel 2010 toccherà il 10 per cento - un livello mai registrato dagli anni '90 - e l'esclusione sociale, contribuendo così anche a sostenere la domanda. Tali misure saranno un elemento fondamentale dei piani nazionali anti-crisi.

Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles (19 e 20 marzo 2009) riflettono pienamente le analisi e gli interventi proposti dalla Commissione.

"Il Consiglio europeo ha espresso fiducia nella capacità dell'UE di affrontare la crisi economica e finanziaria. Nel riesaminare lo stimolo di bilancio consistente ora versato nell'economia dell'UE (superiore a 400 miliardi di euro) ha sottolineato che l'azione concertata e il coordinamento sono parte essenziale della strategia di ripresa dell'Europa e che l'Europa farà tutto il necessario per rilanciare la crescita. Ha altresì rilevato che il mercato unico è fondamentale nel rendere la recessione più breve e meno grave. Nell'evidenziare la necessità di far sì che il flusso di prestiti torni a scorrere verso le imprese e le famiglie, ha convenuto di accelerare l'accordo sulle proposte legislative nel settore finanziario attualmente in esame. In giugno, il Consiglio europeo adotterà le prime decisioni per rafforzare la regolamentazione e la vigilan-

visione finanziaria in ambito europeo, sulla base delle indicazioni della Relazione de Larosière. Sono stati anche discussi temi riguardanti la pro ciclicità dei sistemi finanziari, anche in relazione alle misure di sostegno delle istituzioni finanziarie adottate dagli Stati Membri.

za nel settore finanziario dell'UE, sulla scorta delle proposte della Commissione e in seguito a discussione approfondita in sede di Consiglio della relazione de Larosière. Sulla base dell'esperienza maturata dall'UE e desideroso di contribuire considerevolmente a ridisegnare la futura governance internazionale del settore finanziario, il Consiglio europeo ha definito la posizione dell'Unione in vista del vertice del G20 di Londra il 2 aprile."

Inoltre, il Consiglio invita a servirsi appieno della Strategia di Lisbona per affrontare la crisi.

"Nella crisi corrente, la Strategia di Lisbona rinnovata, attuali orientamenti integrati compresi, resta il quadro efficace per promuovere crescita sostenibile e occupazione. La crisi mette in evidenza la necessità di perseguire ed accelerare le riforme strutturali, che rafforzeranno la credibilità e l'impatto complementare delle misure di stimolo. Le misure a breve termine adottate dall'UE e dagli Stati Membri produrranno il massimo dei benefici se saranno compatibili con gli obiettivi a medio e lungo termine della strategia. Il Consiglio europeo approva le raccomandazioni integrate per paese aggiornate relative alle politiche economiche e dell'occupazione degli Stati Membri e ne auspica una rapida attuazione. In tale contesto il Consiglio europeo attende con interesse le proposte sulla strategia di Lisbona per il periodo successivo al 2010 che la Commissione presenterà nel secondo semestre di quest'anno."

Prosegue, nel corso dell'anno, il monitoraggio attento e continuo della Commissione sullo stato di avanzamento delle misure di *policy* varate dagli Stati a sostegno della ripresa nell'ambito del Piano europeo.

Tale monitoraggio, rivolto sia alle azioni di breve periodo che a quelle di implementazione delle riforme strutturali, si svolge nel quadro degli strumenti previsti dalla Strategia di Lisbona che, dunque, si conferma come un "luogo privilegiato di incontro", se così si può definire, delle politiche economiche.

La valutazione dei progressi compiuti a livello nazionale è contenuta in due documenti della Commissione: il primo viene presentato nel giugno del 2009, "*Progress on the implementation of the European Recovery Plan*"; il secondo, dal medesimo titolo, è pubblicato in dicembre e si

riferisce, in particolare, ai Piani di Riforma presentati dagli Stati nell'autunno del 2009 nell'ambito del ciclo di Lisbona 2008-2010.

La Commissione giudica positivamente l'azione degli Stati per sostenere l'economia: i Piani Nazionali anti crisi riflettono le linee del Piano Europeo nei vari settori, dal mercato del lavoro, al clima ed energia, dalle infrastrutture al dinamismo delle imprese, alla ricerca.

In una tabella allegata al Rapporto di dicembre viene riportato un quadro sinottico degli impatti stimati sul PIL delle misure discrezionali di stimolo fiscale varate dagli Stati nei vari settori.

Per l'insieme dei 27 paesi l'impatto sul PIL delle misure discrezionali (senza tener conto degli stabilizzatori automatici) viene stimato nel 2,7 per cento del PIL per il 2009 e 2010, rispetto al 2008. Come è evidente, si tratta di un valore nettamente superiore a quello previsto inizialmente nel Piano Europeo (1,2 per cento del PIL). Inoltre, l'impatto è sensibilmente diverso da paese a paese, riflettendo, correttamente ed in linea con gli obiettivi del Piano stesso, le differenti situazioni nazionali. Le misure sono state rivolte per il 40 per cento al sostegno delle famiglie, per il 16 per cento al sostegno del mercato del lavoro e per il restante al supporto degli investimenti e delle imprese. Le misure per 2/3 sono considerate "temporanee", anche questo in armonia con gli obiettivi iniziali del Piano.³³⁰

Accanto agli stimoli nazionali, in risposta alla crisi sono stati mobilitati, come stabilito nel Piano, anche gli strumenti di livello comunitario, dai Fondi strutturali agli interventi della Banca Europea degli Investimenti (BEI) e della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), a quelli del Fondo Europeo per la Globalizzazione. Anche di questo si dà conto nel Rapporto della Commissione, in particolare, per i Fondi strutturali (Fondo Sociale Europeo e Fondo per lo Sviluppo Regionale) la spesa aggiuntiva mobilitata nel 2009 ammonterebbe ad oltre 6 miliardi di euro.

Fa da corollario ai due Rapporti la Comunicazione della Commissione del 19 novembre 2009, "*Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*". Viene esaltato il ruolo del partenariato pubblico-privato quale volano degli investimenti pubblici, in particolare in occasione

³³⁰ In particolare, sull'impatto delle misure nazionali nei singoli paesi dell'UE cfr. Paolo Biraschi, cit.

delle attuali difficoltà cicliche.³³¹

5.3 Le prime riflessioni sul futuro della Strategia dopo il 2010

Una prima riflessione sul seguito della Strategia *post* 2010 viene avanzata nel corso della riunione dei coordinatori di Lisbona, svoltasi a Praga il 22 aprile 2009, che fa seguito a quella tenutasi il 5 dicembre a Parigi (cfr. paragrafo precedente). La Strategia deve continuare a perseguire il suo obiettivo iniziale anche oltre il 2010; la crisi, se affrontata in maniera adeguata, può rappresentare un potente fattore di stimolo al cambiamento ed al miglioramento della competitività. La Strategia, quale ponte tra le politiche di breve e quelle di medio-lungo termine, viene individuata come la vera "*exit strategy*" dell'Unione dalla crisi.

E' emersa nel dibattito, tuttavia, l'esigenza di migliorare la comunicazione verso il pubblico sui temi e sugli obiettivi della Strategia di Lisbona, prevedendo anche di rinominarla in futuro per evitare la confusione, che molti tendono a fare, con il Trattato di Lisbona.

Un'altra esigenza evidenziata nella discussione è quella della "semplificazione" del complicato schema attuale, fatto di linee guida, aree prioritarie e raccomandazioni nazionali, in cui attualmente ogni Stato può trovare spazio per giustificare le proprie scelte. Servono invece poche priorità chiare su cui concentrare gli sforzi e su cui sarebbe importante introdurre un meccanismo più vincolante, riducendo la sovranità degli Stati ed aumentando, parallelamente, le risorse finanziarie a disposizione della Strategia.

Ma, come vedremo nella Parte II, una riforma di questo tipo non può che essere strettamente legata ad una revisione completa dell'architettura delle politiche e, quindi, alla riforma del bilancio che l'Unione dovrà varare per il periodo 2013-2020.

La riforma della Strategia, comunque, è stata oggetto di numerose iniziative. Il Comitato delle Regioni (CdR) nel marzo del 2009 ha lanciato una consultazione degli enti regionali e locali europei sul futuro

³³¹ Per memoria: il 7 ottobre del 2009 il Parlamento europeo ha deciso di costituire una Commissione speciale sulla crisi finanziaria ed economica (CRIS), presieduta dal tedesco Wolf Klinz, con il compito di analizzare e valutare l'ampiezza della crisi finanziaria, economica e sociale e il suo impatto sull'Unione e sugli Stati membri. La Commissione ha presentato un Rapporto di metà mandato il 5 ottobre del 2010.

della Strategia per la crescita e l'occupazione dopo il 2010, in modo da garantire la loro partecipazione alle decisioni del Consiglio europeo. I risultati della consultazione sono stati presentati e dibattuti nel corso della settimana *Open Days*, a Bruxelles dal 5 all'8 ottobre 2009, e fanno parte del messaggio politico trasmesso dal CdR al Consiglio europeo di primavera del 2010.

Anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha discusso sul seguito della Strategia di Lisbona dopo il 2010. Nel quadro degli sforzi profusi per presentare la Strategia di Lisbona come una via d'uscita dall'attuale crisi, nella sessione plenaria del 4 e 5 novembre, il CESE ha fatto il punto della situazione. Per far fronte alle sfide del momento, comprese la crisi economica e finanziaria e i problemi sociali che ne derivano, la politica energetica e i cambiamenti climatici, l'istruzione, l'innovazione e lo sviluppo, è necessaria una nuova strategia europea globale di ampio respiro per il dopo 2010. Il CESE ha così adottato un importante parere sul tema "La Strategia di Lisbona dopo il 2010", relatore Wolfgang Greif (II gruppo, Austria). Il parere, redatto su richiesta della futura presidenza spagnola del Consiglio, è stato poi presentato al Consiglio europeo del marzo 2010 insieme con una relazione integrata elaborata congiuntamente dal CESE e dai consigli economici e sociali nazionali. Il parere contiene raccomandazioni politiche concrete in merito a temi quali l'attuale crisi economica e finanziaria, la crescita e l'occupazione, l'uguaglianza di genere e l'importanza di salvaguardare i diritti sociali. Il CESE è convinto che occorra dare la priorità a queste proposte nel definire la nuova strategia europea per il periodo successivo al 2010.³³²

Infine, il 24 novembre 2009, la stessa Commissione ha varato una consultazione pubblica sul futuro della Strategia, prospettando al contem-

³³² Nel corso della sessione plenaria sono inoltre stati adottati altri tre pareri legati all'agenda della Strategia di Lisbona post 2010. Il messaggio chiave del primo di essi - predisposto dalla relatrice Ulla Sirkeinen (I gruppo, Finlandia) - è "l'energia e il cambiamento climatico al centro della Strategia di Lisbona rinnovata". Nel parere si chiede che la Strategia di Lisbona rinnovata includa un piano d'azione per un'economia a basse emissioni di carbonio e una politica di sviluppo sostenibile. Il secondo dei tre pareri, quello sul tema La dimensione esterna della Strategia di Lisbona rinnovata, elaborato dal relatore Luca Jahier (III gruppo, Italia), evidenzia la necessità che l'Europa persegua una nuova strategia esterna generale tramite la creazione di una vasta area di sviluppo speciale che si potrebbe denominare "EurAfrica". Infine, il parere sul tema Università per l'Europa, predisposto dal relatore Joost van Iersel (I gruppo, Paesi Bassi), mette in luce la necessità di riformare le università europee, visto il ruolo di protagoniste che esse svolgono per lo sviluppo socioeconomico sostenibile in Europa.

po il varo della nuova Strategia europea per il 2020 destinata a sostituire la precedente (cfr. Parte II). In tale fase, non poteva ovviamente mancare, da parte della Commissione, una valutazione finale e complessiva del decennio di "Lisbona": così, nel febbraio del 2010 viene pubblicato un documento ufficiale che fa il punto sui primi dieci anni della Strategia, mostrandone i successi e gli insuccessi (cfr. Introduzione e Parte II, Cap. 1).

II Parte

**Le nuove priorità dello sviluppo:
l'avvio della Strategia europea 2020**

**La Strategia 2020
e la nuova *governance* europea**

di Antonella Crescenzi

1.1 La valutazione della Strategia di Lisbona effettuata dalla Commissione europea

Il 24 novembre 2009, mentre la crisi era ancora in atto, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica su come offrire all'economia dell'Unione europea prospettive nuove e migliori. La Commissione propone un nuovo disegno programmatico per il 2020 che, sviluppando quanto acquisito con l'esperienza della Strategia di Lisbona, punti non solo a consolidare la ripresa post-crisi ma anche a garantire una crescita più equilibrata nel futuro. Gli obiettivi tematici da raggiungere sono tre: far sì che la conoscenza sia un fattore di ricchezza, coinvolgere i cittadini in una società partecipativa e creare un'economia competitiva, interconnessa e più verde.

Dal documento emerge, dunque, in maniera ancora più chiara del passato, che secondo la Commissione la nuova Strategia si interseca con un forte impegno in campo ambientale e che questo avrà riflessi anche sul futuro della nostra economia.³³³

Dal punto di vista della *governance*, la Commissione suggerisce che il Consiglio europeo assuma la guida dell'UE 2020, adottando le decisioni fondamentali e fissando un limitato numero di obiettivi-guida sulla base delle proposte della Commissione.

³³³ Cfr. Commissione europea, "Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile", COM (2009) 400.

Tra le novità, si sottolinea che, per ciascuno degli obiettivi europei, gli Stati Membri dovranno fissare i propri obiettivi nazionali per i prossimi cinque anni. Le priorità stabilite si rifletteranno nei bilanci dell'UE e degli Stati Membri. A livello nazionale, il reperimento delle risorse finanziarie necessarie a conseguire uno sviluppo ed un'occupazione sostenibili dovrà avvenire contemporaneamente al consolidamento fiscale. Il rinnovato Patto di Stabilità e Crescita è deputato a svolgere un ruolo determinante nel guidare le politiche di bilancio verso tali fini.³³⁴

La Commissione rimarca, inoltre, l'invito, ormai consueto e tradizionale, al Parlamento europeo per un suo ruolo molto più incisivo e auspica un forte interesse e coinvolgimento da parte dei Parlamenti nazionali.

Si può osservare peraltro che, in questa prima fase di lancio della nuova Strategia, l'attenzione della Commissione è rivolta più agli aspetti riguardanti le politiche settoriali dell'UE, che operano in modo indifferenziato in tutte le aree, che a quelli territoriali, mancando nel documento di consultazione ogni riferimento alla politica di coesione. Va ricordato, però, che, un altro documento prodotto dalla stessa Commissione europea, "Regioni 2020", mostra chiaramente come le nuove grandi sfide che l'UE ha di fronte richiedano un'attenta politica di sviluppo territoriale per la soluzione delle asimmetrie esistenti fra le varie aree dell'UE (cfr. cap. 2.3.1 della Parte II).

Il 2 febbraio del 2010, la Commissione pubblica, inoltre, una relazione, corredata da un robusto allegato statistico, finalizzata a mettere il punto finale sulla Strategia di Lisbona, esponendone i successi e i fallimenti, e, contemporaneamente, ad aprire la strada alla nuova Strategia 2020.

In sostanza, come ampiamente analizzato nell'Introduzione di questo volume, non è semplice dare una valutazione univoca di tale Strategia. Sicuramente, dal punto di vista del disegno riformatore, dell'ampio respiro, del risalto conferito ad obiettivi nuovi ed interconnessi, della governance e del *government*, degli strumenti di programmazione, del metodo del coordinamento, del monitoraggio e della valutazione, non si può negare l'importanza del percorso compiuto e delle innovazioni introdotte. Un'importanza tale che qualunque nuova Strategia non potrà che ripartire da questo "bagaglio" tecnico-politico-istituzionale,

³³⁴ Cfr. su questo punto il contributo dell'Eurosistema alla consultazione pubblica sul futuro della Strategia 2020: *European Central Bank, Contribution of the EUROSYSTEM of 14 January 2010 to the public consultation of the European Commission on the future "EU2020" strategy*, Francoforte, 2010.

pur modificandolo, integrandolo e correggendolo. L'impostazione della Strategia 2020, infatti, come vedremo tra poco, non è altro, per ammissione della stessa Commissione, che la prosecuzione ed il rafforzamento della Strategia di Lisbona, alla luce degli eventi legati alla crisi mondiale e in risposta alle sfide crescenti della questione ambientale. Dal punto di vista del conseguimento degli obiettivi posti dalla Strategia, viceversa, i risultati sono più deboli. Per gli obiettivi definiti in base ad indicatori quantitativi, la valutazione dei progressi compiuti dall'Unione è abbastanza semplice. Nella già citata audizione del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, Daniele Franco, (cfr. cap.2.1.2 della Parte I), vengono esposti 11 obiettivi e relativi indicatori selezionati per l'Unione europea: solo in un caso (il tasso di occupazione femminile) si registra, nell'arco temporale che va dal 2000 al 2008, il conseguimento dell'obiettivo posto al 2010, pari al 60 per cento. Per la quota di investimenti in R&S sul PIL, per il tasso di occupazione e quello di disoccupazione, per la quota di famiglie a rischio povertà, per la formazione e il grado di istruzione dei giovani, per le emissioni di gas serra e fonti rinnovabili di energia, nel 2008, pur con alcuni miglioramenti, si è ancora molto lontani dagli obiettivi!³³⁵

RIQUADRO 23

DOCUMENTO DI VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA DI LISBONA (estratto da Commissione europea, Bruxelles, 2 febbraio 2010, SEC(2010) 114 definitivo.

Globalmente, la strategia di Lisbona ha avuto un'influenza positiva sull'UE, anche se i suoi principali obiettivi (tasso di occupazione al 70% e 3% del PIL destinato a R&S) non verranno raggiunti. Il tasso di occupazione dell'UE, che nel 2008 aveva raggiunto il 66% (dal 62% del 2000), è nuovamente sceso a causa della crisi. L'UE non è riuscita però a colmare il divario di crescita della produttività rispetto ai principali paesi industriali: la spesa totale in R&S

³³⁵ Sui risultati in termini di obiettivi di Lisbona raggiunti dai 27 paesi dell'UE, il *Centre for european reform* ha pubblicato il 15 marzo del 2010 uno studio dal titolo "*The Lisbon scorecard X. The road to 2020*". Lo studio, da prendere comunque con cautela in quanto non tiene conto degli effetti macroeconomici della crisi mondiale, elabora per ciascun target (innovazione e ricerca, liberalizzazioni, imprese, occupazione inclusione sociale, sviluppo sostenibile) una graduatoria dei paesi più virtuosi (*heroes*) e di quelli più arretrati (*villains*): le conclusioni evidenziano che Austria, Danimarca, Olanda e Svezia sono i paesi *leaders*, Italia, Grecia e Spagna, i paesi *laggards*.

nell'UE, espressa in percentuale del PIL, è aumentata solo marginalmente (dall'1,82% del 2000 all'1,9% del 2008). Sarebbe tuttavia troppo semplicistico concludere che la strategia è fallita perché gli obiettivi non sono stati raggiunti. Per i motivi esposti nell'allegato, la strategia, promuovendo azioni comuni in risposta alle principali sfide a lungo termine cui l'UE deve confrontarsi, ha aperto nuovi orizzonti. Le principali conclusioni sono le seguenti:

La strategia di Lisbona ha contribuito a creare un ampio consenso sulle riforme necessarie all'UE ...

Il rinnovo della strategia, nel 2005, ha contribuito a chiarirne la portata e le finalità. In particolare, la definizione di 4 settori prioritari (ricerca e innovazione, investimento nel capitale umano/modernizzazione del mercato del lavoro, sviluppo del potenziale delle imprese, in particolare delle PMI, e energia/cambiamento climatico) è stato un importante passo avanti per una più chiara definizione degli obiettivi su cui il programma deve concentrarsi. In tutti gli Stati membri questi temi sono adesso ai primi posti del programma politico, a dimostrazione della capacità della strategia di Lisbona di definire un programma di riforme. Ad esempio, il successo del concetto di flessicurezza mostra come la strategia di Lisbona sia in grado di suscitare e strutturare dibattiti politici e di produrre soluzioni reciprocamente accettabili anche se, in molti casi, non sono ancora state attuate le opportune misure. La strategia si è inoltre dimostrata sufficientemente flessibile e dinamica da adattarsi alle nuove sfide e alle nuove priorità politiche che si sono delineate nel tempo (es.:energia/cambiamento climatico) e da assorbire, senza grandi problemi, i nuovi Stati membri quando l'Unione si è allargata.

... e ha portato benefici concreti ai cittadini e alle imprese dell'UE ...

Le riforme concordate nel contesto di Lisbona hanno prodotto benefici concreti, tra cui un incremento dell'occupazione (prima che avesse inizio la crisi, erano stati creati 18 milioni di nuovi posti di lavoro), un ambiente imprenditoriale più dinamico con meno burocrazia (es.: la Commissione europea ha proposto una riduzione degli oneri amministrativi relativi alle norme dell'UE per un valore superiore a 40 milioni di euro, proposta che è ora in attesa di adozione da parte del Consiglio e del Parlamento), maggiore scelta per i consumatori e un futuro più sostenibile (ad esempio, in molti Stati membri la crescita economica è stata accompagnata da una tendenziale riduzione dell'intensità energetica). Benché non sia sempre possibile dimostrare un nesso causale tra le riforme previste dalla strategia di Lisbona e i risultati in termini di crescita e occupazione, emerge chiaramente che le riforme hanno avuto un ruolo importante.

... ma non sempre l'aumento dell'occupazione è riuscito a far uscire le persone dalla povertà ...

Tuttavia, l'aumento dell'occupazione non ha interessato in misura sufficiente le categorie più lontane dal mercato del lavoro e i nuovi posti di lavoro non sono sempre riusciti a far uscire le persone dalla povertà. Alcuni gruppi sono ancora confrontati a barriere, quali lo scarso accesso alla formazione per le persone poco qualificate o la mancanza di servizi di sostegno. In alcuni Stati membri perdura la segmentazione del mercato del lavoro, così come in alcuni Stati membri perdurano alti livelli di povertà infantile. Occorre trarre insegnamenti da questi fatti.

Le riforme strutturali hanno reso l'economia dell'UE più resiliente e ci hanno consentito di superare la tempesta ...

Per la maggior parte degli ultimi dieci anni, le finanze pubbliche sono andate nella giusta direzione, con un calo dei deficit e dei livelli di debito, e vi è stato un miglioramento della sostenibilità a lungo termine grazie alla riforma dei sistemi pensionistici. Il risanamento delle finanze pubbliche ha reso possibile il ricorso ad uno stimolo di bilancio coordinato nel momento di crisi e di crollo della domanda e ha contribuito a stabilizzare l'economia scongiurando un circolo vizioso di calo della domanda, calo degli investimenti e aumento della disoccupazione. Analogamente, riforme e politiche attive del mercato del lavoro hanno contribuito a proteggere l'occupazione in periodo di recessione e ad arginare la crescita della disoccupazione, mentre l'area dell'euro si è dimostrata un'ancora per la stabilità macroeconomica durante la crisi. Il fatto che la strategia di Lisbona abbia concentrato la propria attenzione sulle riforme strutturali a medio e lungo termine ha certamente facilitato, alla fine del 2008, la definizione e la rapida introduzione del Piano europeo di ripresa economica, garantendo che le risposte politiche a breve termine fossero coerenti con le sfide a medio e lungo termine dell'UE.

Tuttavia, la strategia di Lisbona non disponeva degli strumenti necessari per affrontare alcune delle cause della crisi sin dal primo momento ...

La strategia di Lisbona si è concentrata sulle riforme strutturali giuste. R&S e innovazione, mercati del lavoro (flessicurezza, competenze, formazione continua), ambiente imprenditoriale e risanamento delle finanze pubbliche, tutti settori fondamentali per preparare l'UE ad affrontare la globalizzazione e l'invecchiamento della popolazione e per aumentarne la prosperità. Tuttavia, a posteriori, è chiaro che la strategia avrebbe dovuto essere strutturata meglio, così da potersi concentrare maggiormente su elementi importan-

ti che hanno avuto un ruolo fondamentale nell'origine della crisi, come l'attenta supervisione e il rischio sistemico sui mercati finanziari, le bolle speculative (es.: nei mercati immobiliari) e il consumismo basato sul credito, che, in alcuni Stati membri, combinati con un aumento dei salari più elevato rispetto all'aumento della produttività, hanno provocato un elevato disavanzo delle partite correnti. Alla base della crisi economica ci sono stati squilibri macroeconomici e problemi di competitività, non adeguatamente affrontati nel quadro della vigilanza delle economie degli Stati membri esercitata attraverso il patto di stabilità e crescita e la strategia di Lisbona, che hanno operato in parallelo invece che in modo complementare.

Nonostante i notevoli risultati, globalmente il ritmo di attuazione delle riforme è stato lento e diseguale ...

Benché la strategia abbia prodotto benefici tangibili e abbia contribuito a creare un consenso sul programma di riforme dell'UE, tra impegni e azioni concrete permane un divario di attuazione. Gli Stati membri con risultati migliori hanno accelerato il ritmo e hanno portato avanti riforme più ambiziose, mentre altri hanno gradualmente accumulato un (consistente) divario di attuazione. Ciò ha comportato la perdita di importanti benefici e sinergie. Lo stesso vale per le singole politiche che compongono la strategia di Lisbona, con progressi più marcati in alcuni settori politici rispetto ad altri. Nel settore della microeconomia vi sono stati meno progressi che nei settori dell'occupazione e della macroeconomia. L'obiettivo della strategia di Lisbona di promuovere una maggiore integrazione delle politiche nei settori della macroeconomia, dell'occupazione e della microeconomia (compreso l'ambiente) è stato raggiunto solo in parte.

Non è stata sufficientemente riconosciuta l'importanza dell'interdipendenza in un'economia strettamente integrata, particolarmente nell'area dell'euro ...

Nelle nostre economie interconnesse, il potenziale di crescita e di occupazione verrà sfruttato al meglio solo se tutti gli Stati membri attuano le riforme ad un ritmo simile, tenendo conto delle proprie sfide nazionali e dell'incidenza delle proprie azioni (o della mancanza di queste) su altri Stati membri e sull'Unione nel suo insieme. La crisi economica ha posto chiaramente in luce questa interdipendenza: il ritmo ineguale dei progressi non ha solo impedito il determinarsi di importanti ricadute positive e di sinergie, ma in alcuni casi ha persino dato luogo a ricadute negative.

Un più forte collegamento tra la strategia di Lisbona e altri strumenti, iniziative settoriali o misure strategiche dell'UE avrebbe giovato

all'efficacia di questa strategia ...

I collegamenti tra la strategia di Lisbona e altri strumenti e/o strategie dell'UE, quali il patto di stabilità e crescita, la strategia per lo sviluppo sostenibile o l'agenda sociale, non sono stati abbastanza forti, e così, invece che rafforzarsi reciprocamente, alcune strategie sono state condotte in modo isolato. Inoltre, è stata sorprendente la non inclusione nella strategia di Lisbona di altre principali priorità politiche, come l'integrazione dei mercati finanziari. Va aggiunto che, a livello delle singole misure, non sempre ambizioni avalate al livello politico più alto si sono tradotte in un processo decisionale più veloce o più incisivo. ...Il programma comunitario di Lisbona, introdotto come parte della riforma del 2005 per definire azioni a livello dell'UE, non ha generato l'impulso necessario per il cambiamento.

L'introduzione del vincolo di destinazione specifica per i fondi strutturali ha contribuito a mobilitare notevoli investimenti per la crescita e l'occupazione, anche se resta ancora molto da fare ...

La "lisbonizzazione" dei fondi strutturali ha contribuito a destinare cospicui finanziamenti europei (circa 228 miliardi di euro nel periodo di finanziamento 2007-2013) ad investimenti di stimolo alla crescita, ad esempio a sostegno dell'innovazione, della R&S e delle imprese. La maggior parte di questi investimenti verrà effettivamente attuata nell'arco dei prossimi cinque anni. I collegamenti tra i quadri di riferimento strategici nazionali, che definiscono le priorità politiche regionali, e i programmi nazionali di riforma, che definiscono le priorità socioeconomiche, hanno contribuito a garantire una maggiore coerenza, ma avrebbero potuto essere sviluppati ulteriormente. L'uso dei fondi strutturali ha anche contribuito a rendere la strategia di Lisbona un concetto concreto per le autorità regionali e locali, chiamate a svolgere un ruolo importante nella sua attuazione. L'esperienza insegna, però, che l'incidenza dei fondi strutturali può essere incentivata se si potenziano le strutture soggiacenti (es.: nel settore della ricerca e innovazione e/o sui mercati del lavoro), si semplificano i quadri normativi (es.: ambiente imprenditoriale, sviluppo dell'infrastruttura) e se si rafforzano ulteriormente la capacità e l'efficienza amministrative in alcuni Stati membri. Vi è anche un margine di riflessione su come mobilitare maggiormente il bilancio dell'UE a sostegno della crescita e dell'occupazione.

Nel complesso, il partenariato tra l'UE e gli Stati membri è stato un'esperienza positiva...

Il concetto di partenariato introdotto nel 2005 ha avuto un effetto positivo sulla collaborazione e sulla ripartizione delle responsabilità tra le istituzioni

dell'Unione europea e gli Stati membri. ...In alcuni casi, gli Stati membri hanno associato al partenariato di Lisbona anche autorità regionali e locali, partner sociali e altre parti interessate.... In molti casi, tuttavia, il coinvolgimento ...è stato meno significativo...

Ma l'attuazione ha risentito di una titolarità non sempre certa e di strutture di gestione deboli ...

Il ruolo del Consiglio europeo nel portare avanti la riforma non è stato chiaramente definito. Si potrebbe osservare che spesso la fase preparatoria del Consiglio europeo, con un intenso lavoro del Consiglio in diverse formazioni, è stata eccessivamente imponente e ha lasciato poco spazio a concrete discussioni e decisioni dei capi di Stato e di governo. Anche il ruolo del Parlamento europeo avrebbe potuto essere definito più chiaramente, consentendo a questa istituzione di svolgere un ruolo più importante nel mandare avanti la strategia. In termini di strumenti, gli orientamenti integrati, che si basano sul trattato, hanno contribuito a imprimere la direzione delle politiche economiche e occupazionali nazionali. Se da un lato gli orientamenti avevano una portata globale e possono aver contribuito a porre le basi concettuali della riforma, il loro carattere generico e la mancanza di una gerarchizzazione interna degli obiettivi hanno limitato gli effetti di questo strumento sul processo di elaborazione delle politiche a livello nazionale. I programmi nazionali di riforma, che si basano su questi orientamenti, hanno costituito validi strumenti per la promozione di strategie di crescita globali con maggiori collegamenti tra le politiche microeconomiche, macroeconomiche e occupazionali. Tuttavia, l'approccio ai programmi nazionali di riforma è stato notevolmente diverso tra uno Stato membro e l'altro, con programmi di riforma ambiziosi e coerenti in alcuni paesi e programmi vaghi e descrittivi in altri che non avevano l'appoggio dei governi e dei parlamenti nazionali (e regionali). Gli obiettivi a livello di UE erano troppo numerosi e non riflettevano sufficientemente le differenze esistenti tra i punti di partenza dei diversi Stati membri, soprattutto dopo l'allargamento. Anche la mancanza di impegni chiaramente concordati ha ulteriormente aggravato il problema della titolarità. Ad esempio, la situazione di alcuni Stati membri si poneva già oltre l'obiettivo fissato, mentre per altri Stati membri gli obiettivi non erano realisticamente raggiungibili nell'arco di tempo stabilito.

Le raccomandazioni specifiche destinate a singoli Stati membri hanno avuto effetti variabili ...

Le raccomandazioni politiche specifiche destinate a singoli paesi, strumento offerto dal trattato che il Consiglio rivolge agli Stati membri sulla base di una

raccomandazione della Commissione quando occorre che i progressi siano intensificati, hanno rappresentato un'importante componente della strategia. In alcuni Stati membri tali raccomandazioni hanno avuto effetti sostanziali. Inserendo le proprie politiche in una dimensione europea e mostrando che anche altri paesi stavano affrontando le stesse questioni, questi Stati membri si sono avvalsi delle raccomandazioni per far sorgere un'esigenza di riforma all'interno del paese. In altri Stati membri, tuttavia, le raccomandazioni non hanno suscitato dibattiti politici e non hanno avuto effetti concreti. La formulazione di tale strumento è consistita talvolta in un parere piuttosto specifico e altre volte ha assunto la forma di orientamenti generali. In quest'ultimo caso, è stato più difficile per gli Stati membri individuare quali fossero le misure politiche richieste per raggiungere gli obiettivi della raccomandazione. In tutti i casi, invece, un sistema di valutazione solido e trasparente avrebbe potuto contribuire a far sì che gli Stati membri accogliessero più agevolmente le raccomandazioni.

Ci sono stati progressi nell'apprendimento delle politiche e nello scambio di buone pratiche ...

Per tutti gli Stati membri l'attuazione delle riforme ha prodotto risultati positivi e questo mette in luce l'ampia opportunità di apprendimento reciproco e di diffusione di buone pratiche, tenendo sempre conto dei contesti e delle tradizioni nazionali. Dal 2005, vi è stata un'intensificazione dell'apprendimento delle politiche e dello scambio di buone pratiche. Gli Stati membri hanno mostrato un notevole reciproco interesse per le esperienze maturate in settori vari che comprendono la riforma delle pensioni e della sanità, la flessicurezza, l'acquisizione di competenze, la gestione di bilanci pluriennali, il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale (metodi per la riduzione del tempo necessario per creare un'impresa), l'innovazione (più della metà degli Stati membri ha adottato il sistema degli "asseggni di innovazione"), nonché la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. La maggior parte degli scambi si è svolta nel quadro del metodo di coordinamento aperto. Apparentemente, l'efficacia dell'apprendimento delle politiche è maggiore quando vi sono obiettivi chiari e misurabili (riduzione degli oneri amministrativi del 25%, tempo di creazione di un'impresa ridotto ad una settimana) e quando vi è contemporaneamente il coinvolgimento di esperti tecnici (per adattare le politiche) e del livello politico (per facilitare l'attuazione).

La comunicazione è stata un tallone di Achille della strategia ...

Nell'insieme, non sono state dedicate sufficienti energie alla comunicazione relativa tanto ai benefici della strategia di Lisbona quanto alle conseguenze,

per l'UE nel suo insieme e per l'area dell'euro in particolare, dell'assenza di riforme. Di conseguenza, la consapevolezza e il coinvolgimento dei cittadini negli obiettivi della strategia, così come il sostegno pubblico, sono sempre stati deboli a livello dell'UE e non sempre sufficientemente coordinati a livello nazionale....

Si sarebbe potuto fare di più per rafforzare la dimensione dell'area dell'euro ...

Il periodo interessato dalla strategia di Lisbona è coinciso con i primi dieci anni dell'euro. Gli orientamenti integrati riconoscono che vi è una maggiore esigenza di un coordinamento a livello di politica economica nell'area dell'euro e, sin dal 2007, vengono formulate raccomandazioni specifiche nei confronti dei paesi che ne fanno parte. Tali raccomandazioni hanno riguardato azioni politiche particolarmente importanti per il regolare funzionamento dell'UEM. Nella pratica, però, il seguito dato dai paesi dell'area dell'euro e nell'eurogruppo è stato relativamente limitato. Le notevoli disparità dell'incidenza della crisi nei vari paesi dell'area dell'euro hanno mostrato che alcuni paesi hanno compiuto molti più progressi di altri nell'attuazione dei programmi di riforme strutturali e a sostegno della competitività. Ciò spiega i forti squilibri all'interno di quest'area, che stanno ostacolando il regolare funzionamento dell'UEM.

La dimensione esterna avrebbe potuto essere più forte.

La strategia si è forse concentrata troppo su una dimensione interna, insistendo più sulla preparazione dell'UE alla globalizzazione che sul tentativo di esercitare un'influenza su quest'ultima. La crisi ha fatto emergere chiaramente che l'economia globale è diventata interdipendente poiché gli effetti dei vari fenomeni si diffondono velocemente a livello mondiale. Da quel momento l'UE si è impegnata attivamente nel G-20 per creare una struttura forte che ovvii alle carenze e eviti il ripetersi di errori già commessi. Si sarebbe anche potuto dare più risalto ai legami intrinseci esistenti tra l'economia dell'UE e i principali attori globali quali gli USA, il Giappone e i paesi BRIC. È infine importante sottolineare che non si è dedicato il giusto impegno alla valutazione dei risultati dell'UE rispetto a quelli dei suoi principali *partner* commerciali e dunque alla valutazione dei progressi dell'UE in termini relativi.

Può, infine, essere utile, per avere uno sguardo complessivo ma estremamente sintetico, dei successi e dei fallimenti di Lisbona, fare riferimento ad una tabella sinottica, estratta da uno studio di Maria Joao

Rodrigues e riportata nella versione originale in inglese.³³⁶

Table 1: *The Lisbon agenda: relative achievements and failures*

Policy field	(Relative) achievements	(Relative) failures
Information society	<ul style="list-style-type: none"> • Schools connected with Internet • Public services: access via Internet • Extension of broadband 	<ul style="list-style-type: none"> • Scale in content industries
Research	<ul style="list-style-type: none"> • European research networks • European research infrastructure • Technology platforms • European Institute of Technology 	<ul style="list-style-type: none"> • Community patent • Mobility of researchers
Innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Joint technology initiatives • Clusters • One stop-shop for start-ups • Galileo 	<ul style="list-style-type: none"> • Interface business-universities • Venture capital
Lifelong learning	<ul style="list-style-type: none"> • Extension of early-school education • Extension of vocational and technological education 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernisation of universities • Extension of training for adults
Single market	<ul style="list-style-type: none"> • Telecommunications • Single sky • Financial services integration • Services directive • Reducing red tape 	<ul style="list-style-type: none"> • Energy • Portability of pensions • Better regulation
Trade	<ul style="list-style-type: none"> • Bilateral agreements 	<ul style="list-style-type: none"> • Doha Round
Employment	<ul style="list-style-type: none"> • Net jobs creation (15 million) • Modernisation of employment services • Women employment rate • Restructuring management 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexicurity • Employment of young people • Immigration management
Social protection	<ul style="list-style-type: none"> • Pensions reform 	<ul style="list-style-type: none"> • Active ageing
Social inclusion	<ul style="list-style-type: none"> • Childcare services 	<ul style="list-style-type: none"> • Poverty rate reduction
Environment	<ul style="list-style-type: none"> • Environmental awareness • Emissions trade scheme 	<ul style="list-style-type: none"> • Renewable energies

³³⁶ Cfr Maria João Rodrigues, *On the Europe 2020 from Lisbon*, p. 43, in Attila Ágh, László Andor, Janine Goetschy, Miklós Losoncz, Maria João Rodrigues, András Vértés *From the Lisbon Strategy to the Europe 2020 Strategy: Think European If for the Global Action*, Budapest, *Together for Europe Research Centre*, 2010.

1.2 Il varo di Europa 2020

Ecco, quindi, che l'11 febbraio 2010, pochi giorni dopo la pubblicazione del documento conclusivo sull'esperienza Lisbona e di quello del Presidente del Consiglio europeo, Herman van Rompuy "*Seven steps to deliver on the European strategy for growth and jobs*", la Commissione presenta un nuovo documento intitolato "*Europe 2020*", *Presentation of J.M. Barroso President of the European Commission to the Informal European Council*.

Nel documento si afferma che la crisi ha minato le prospettive di sviluppo a lungo termine dell'Europa, ma che occorre reagire per evitare il declino, nonostante lo spazio di manovra sia limitato.

Bisogna imparare le lezioni del passato e volgerle a vantaggio del futuro. Tre diversi scenari si presentano: una ripresa economica forte, con il ritorno al precedente sentiero di sviluppo e la capacità di andare poi oltre; una ripresa debole, con perdita permanente di ricchezza e stagnazione; un decennio perso, con l'erosione del potenziale di crescita. Si tratta, quindi, per la Commissione di puntare al primo scenario, attraverso l'indicazione di tre priorità: una crescita basata sulla ricerca e sull'innovazione (intervenire, quindi, per colmare il *gap* con Stati Uniti e Giappone, sugli investimenti in R&S, sull'istruzione e sulla *Digital society*), una società inclusiva ad elevata occupazione (intervenire, quindi, sul mercato del lavoro, sulla formazione e sul contrasto alla povertà), una crescita "verde", vale a dire una economia competitiva e sostenibile (intervenire, quindi, per combattere i cambiamenti climatici, per l'energia pulita ed efficiente, per la competitività).

Tre settimane dopo la pubblicazione del documento Barroso, il 3 marzo 2010, la Commissione, sulla base dei risultati della consultazione pubblica, ha proposto la nuova strategia economica per il prossimo decennio: "Europa 2020".³³⁷

Secondo quanto riportato nel comunicato ufficiale del 3 marzo, "la Commissione individua tre motori di crescita, da mettere in atto mediante azioni concrete a livello europeo e nazionale: crescita intelli-

³³⁷ Il 10 marzo, il Parlamento europeo, tenuto conto dei risultati degli esiti della consultazione pubblica sull'UE 2020 lanciata dalla Commissione, della valutazione della Commissione sulla strategia di Lisbona e del sopra citato documento del Presidente del Consiglio europeo dell'8 febbraio, approva una Risoluzione sulla Strategia UE 2020.

gente (promuovendo la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale), crescita sostenibile (rendendo la nostra produzione più efficiente sotto il profilo delle risorse e rilanciando contemporaneamente la nostra competitività) e crescita inclusiva (incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà). Questa battaglia per la crescita e l'occupazione richiede un coinvolgimento al massimo livello politico e la mobilitazione di tutte le parti interessate in Europa. Vengono fissati cinque obiettivi da cui si evince quali sono i traguardi che l'UE dovrebbe raggiungere entro il 2020 e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti."

I progressi registrati verso la realizzazione di questi obiettivi saranno valutati sulla base di cinque traguardi principali rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri saranno invitati a tradurre in obiettivi nazionali definiti in funzione delle situazioni di partenza:

- il 75 per cento delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3 per cento del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti;
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10 per cento e almeno il 40 per cento dei giovani deve avere una laurea o un diploma;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Per raggiungere questi traguardi, la Commissione propone il programma "Europa 2020" che consiste in una serie di iniziative faro. Realizzare queste iniziative è una priorità comune, che richiederà interventi a tutti i livelli: organizzazioni dell'UE, Stati membri, autorità locali e regionali.

1. L'Unione dell'Innovazione - riorientare la politica in materia di R&S e innovazione in funzione delle sfide principali, colmando al tempo stesso il divario tra scienza e mercato per trasformare le invenzioni in prodotti. Il brevetto comunitario, ad esempio, potrebbe far risparmiare alle imprese 289 milioni di euro all'anno.
2. *Youth on the move* - migliorare la qualità e l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore promuovendo la mobilità di studenti e giovani professionisti. Per fare un esempio concreto, i posti vacanti in tutti gli Stati membri devono essere più

accessibili in tutta Europa e le qualifiche e l'esperienza professionali devono essere debitamente riconosciute.

3. Un'agenda europea del digitale - trarre vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'*internet* super-veloce. Nel 2013 tutti gli europei dovrebbero avere accesso all'*internet* ad alta velocità.
4. Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse - favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio. L'Europa non deve perdere di vista i suoi traguardi per il 2020 in termini di produzione di energia, efficienza energetica e consumo di energia. Questo ridurrebbe di 60 miliardi di euro le importazioni di petrolio e di gas entro il 2020.
5. Una politica industriale per la crescita verde - aiutare la base industriale dell'UE ad essere competitiva nel mondo post-crisi, promuovere l'imprenditoria e sviluppare nuove competenze. Questo creerebbe milioni di nuovi posti di lavoro.
6. Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro - porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro onde aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali a mano a mano che i figli del *baby boom* andranno in pensione.
7. Piattaforma europea contro la povertà - garantire coesione economica, sociale e territoriale aiutando i poveri e le persone socialmente escluse e consentendo loro di svolgere un ruolo attivo nella società.

La natura ambiziosa di Europa 2020 presuppone un livello più elevato di *leadership* e di responsabilità. La Commissione invita i capi di Stato e di governo ed assumere la titolarità di questa nuova strategia e ad approvarla in occasione del Consiglio europeo di primavera. I metodi di *government* saranno rafforzati, in particolare con la ricerca di una maggiore coerenza tra politiche per il 2020 e Patto di stabilità e crescita.

L'Europa, dopo dieci anni di Strategia di Lisbona, trae, dunque, insegnamenti dalla crisi mondiale, comprendendo che le economie dei singoli Stati sono strettamente legate e che nessuno Stato membro può affrontare efficacemente le sfide mondiali se agisce da solo. È sempre più evidente la necessità di uno stretto coordinamento delle politiche economiche.

In questo, soccorre l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che prevede un ruolo di coordinamento più forte per la Commissione sui temi della politica economica, in particolare per gli Stati membri dell'area euro, e su quelli delle procedure dei disavanzi eccessivi (cfr. Introduzione).

Il coordinamento generale delle politiche economiche sarà, così, rafforzato sfruttando le opportunità e gli strumenti di cui all'articolo 121 del Trattato (TFUE); la sorveglianza sui disavanzi eccessivi sarà rafforzata in base all'art. 126 del TFUE; il coordinamento nella zona euro sarà affrontato avvalendosi dei nuovi strumenti per il coordinamento economico offerti dagli articoli 136-138 del TFUE.

"In particolare, se la Commissione constata che la politica economica di uno Stato membro non è conforme agli indirizzi di massima fissati dal Consiglio, essa può rivolgere direttamente a questo Stato membro un avvertimento, senza dover passare per il tramite del Consiglio (art. 121 TFUE). Inoltre, il ruolo della Commissione nell'ambito della procedura per la determinazione dei disavanzi eccessivi risulta rafforzato, in quanto le viene riconosciuto un potere di proposta - e non più di raccomandazione - al Consiglio (art. 126 TFUE). In materia di politica monetaria le innovazioni più importanti riguardano l'introduzione di un regime specifico per gli Stati membri della zona euro (articoli 136-138 TFUE). Il Trattato permette, infatti, l'adozione di misure di coordinamento delle politiche economiche proprie agli Stati membri la cui moneta è l'euro (il c.d. Eurogruppo). Queste misure intendono rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio, elaborare orientamenti di politica economica propri della zona euro (che devono però essere "compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione") e garantirne la sorveglianza. Le misure in questione sono emanate dal Consiglio, ma solo i rappresentanti degli Stati che fanno parte della zona euro prendono parte al voto. L'articolo 138 del TFUE, in particolare, mira a tutelare la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale. A tale scopo, il Consiglio (su proposta della Commissione e previa consultazione della Banca centrale europea) può adottare "posizioni comuni sulle questioni che rivestono un interesse particolare per l'Unione economica e monetaria"; può inoltre adottare misure "per garantire una rappresentazione unificata" degli Stati appartenenti al c.d. Eurogruppo nell'ambito delle

istituzioni e delle conferenze internazionali in ambito finanziario. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto delle dette posizioni comuni o misure".³³⁸ Con la nuova Strategia, si punta, inoltre, ad una semplificazione generale. Ogni Stato membro dovrà fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso percorsi nazionali che rispecchino la situazione di ciascuno Paese e il relativo "livello di ambizione". La Commissione controllerà i progressi compiuti e, in caso di "risposta inadeguata", come si è detto, formulerà una "raccomandazione" che dovrà essere attuata in un determinato lasso di tempo, esaurito il quale senza un'adeguata reazione, seguirebbe un "avvertimento politico". Le relazioni e le valutazioni nell'ambito di Europa 2020 e del Patto di stabilità e crescita saranno elaborate contemporaneamente per migliorare la coerenza. In tal modo, le due strategie potranno perseguire obiettivi analoghi in materia di riforme pur rimanendo due strumenti separati.

Le proposte della Commissione sono state accolte dal Consiglio europeo di primavera, che ha adottato il 25-26 marzo del 2010 le Conclusioni in merito ad Europa 2020.

Il 27 aprile la Commissione ha presentato una Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (Parte I degli Orientamenti integrati di Europa 2020) e una proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (Parte II degli Orientamenti integrati di Europa 2020). I due documenti vengono pubblicati il 6 maggio come Parte I e Parte II degli "Orientamenti integrati di Europa 2020".

1.3 Il Semestre europeo e la nuova *governance* economica

Questo percorso incrocia (e ne è influenzato) gli eventi scatenati dalla crisi mondiale e la grave situazione finanziaria ed economica che ha toccato molti Stati membri dell'UE, fino al rischio di *default* della Grecia, nella primavera del 2010. La paura del contagio ad altri Paesi

³³⁸ Estratto da Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nel 2009, p. 28.

europei ritenuti più a rischio dai mercati e anche una serie di ondate speculative determinavano un forte deprezzamento dell'euro. D'altra parte, come si è visto, gli effetti della crisi sulle finanze pubbliche dei Paesi UE sono stati pesanti, con un peggioramento dei livelli di indebitamento e di debito in tutti i paesi.

Sull'onda di questi eventi, vengono approntate le misure di emergenza per affrontare e superare la crisi greca:

- a) Il 9-10 maggio il Consiglio ECOFIN ha deciso di creare un meccanismo europeo temporaneo di stabilizzazione per affrontare le situazioni di emergenza (*European Financial Stabilisation Mechanism*, o EFSM). Il sistema prevede la possibilità di estendere, nell'ambito dell'area euro, l'utilizzo delle risorse finora riservate ai problemi della bilancia dei pagamenti a interventi a favore di paesi membri sottoposti a tensioni a causa di squilibri delle finanze pubbliche. Subito dopo, nella Comunicazione del 12 maggio 2010, la Commissione ha proposto, di rendere permanente tale meccanismo e di rafforzare la *governance* economica nell'UE (cfr. prosieguo del paragrafo);
- b) Il 7 giugno il Consiglio ECOFIN ha deciso di istituire un veicolo societario (*European Financial Stability Facility*, o EFSF) per raccogliere risorse sui mercati, beneficiando della garanzia dei paesi dell'area;³³⁹
- c) Il Fondo Monetario Internazionale ha fornito un sostegno aggiuntivo. Le misure si rivelano efficaci, l'euro torna gradualmente ad apprezzarsi, mentre prosegue il cammino delle riforme della *governance*.

Il Consiglio europeo del 17 giugno, vista la relativa Risoluzione -già ricordata nell'Introduzione- approvata dal Parlamento europeo il 16 giugno, oltre a lanciare nelle proprie Conclusioni la Strategia 2020, conviene sulle prime mosse della Commissione tese alla modifica delle regole di *governance*, indicando tre ambiti di intervento: la creazione di una più forte sorveglianza macroeconomica per affrontare squilibri di competitività e crescita; l'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita; il coordinamento *ex ante* delle politiche europee.

Inoltre, il Consiglio, che aveva incaricato un gruppo di lavoro, presieduto dal Presidente della UE, Herman van Rompuy, di elaborare entro ottobre una proposta di riforma della *governance* economica dell'Unione, ne approva nella riunione del 17 giugno i primi indirizzi.

³³⁹ Il 7 luglio 2010 il Parlamento europeo approva una risoluzione sul funzionamento dei due nuovi istituti: *European Financial Stability Facility* e *European Financial Stabilisation Mechanism*.

Proseguendo nelle sue proposte, la Commissione presenta, nella Comunicazione del 30 giugno, un ulteriore approfondimento sugli strumenti di *governance* economica, di sorveglianza e di allarme preventivo. L'obiettivo dell'Esecutivo è di estendere la sorveglianza agli squilibri macroeconomici, di migliorare il funzionamento del Patto di stabilità e crescita, di armonizzare la programmazione di bilancio e la politica nazionale, prevedendo un "semestre europeo" dedicato al coordinamento delle politiche economiche, che permetterebbe agli Stati Membri (SM), nella preparazione dei bilanci e dei Programmi Nazionali di Riforma, di approfittare dei vantaggi derivanti da un coordinamento a livello europeo.

Più nello specifico, le proposte della Commissione per varare una riforma considerata urgente riguardano gli ambiti seguenti:

- 1) *La sorveglianza degli squilibri macroeconomici*: occorre allargare la sorveglianza dalle questioni di bilancio a tutti gli altri aspetti macro, prevedendo misure preventive (un sistema di allerta) e correttive (un meccanismo di applicazione delle "raccomandazioni" indirizzate agli SM dal Consiglio a norma degli artt. 121 e 136 del TFUE). Per l'area euro, la Commissione propone di sostituire la sorveglianza reciproca degli squilibri, attualmente realizzata dall'Eurogruppo, in un quadro di sorveglianza strutturato sulla base dell'art. 136 del TFUE. Anche le riforme strutturali in tutti gli SM saranno oggetto di sorveglianza nell'ambito della Strategia 2020, a norma degli artt. 121 e 148 del TFUE. La Commissione potrà rivolgere degli "avvertimenti" agli SM che non compiono i progressi programmati.
- 2) *L'efficacia del quadro nazionale di bilancio*: gli Stati Membri devono garantire il rispetto di norme di qualità, di uniformità e trasparenza in materia di dati statistici e di contabilità (cfr. Introduzione).
- 3) *Un migliore rispetto del Patto di stabilità e crescita*: rafforzare la dimensione preventiva della sorveglianza, specialmente nei periodi di congiuntura favorevole, rispettare di più le regole, prestare maggiore attenzione al debito pubblico per garantire la sostenibilità di lungo termine alle finanze pubbliche. Occorrerà una valutazione globale che tenga conto di molti altri parametri: ad esempio, in che misura il rapporto debito pubblico/PIL sia prossimo al valore di riferimen-

to del 60 per cento del PIL e se il debito sia eccezionale o temporaneo; il rischio di futuri incrementi del debito e di tensioni finanziarie; il livello e l'andamento del debito privato. In settembre, come si vedrà di seguito, la Commissione proporrà di modificare sia la parte preventiva (regolamento (CE) n. 1466/97) che la parte correttiva del patto (regolamento (CE) n. 1467/97) per rendere operativi i principi sopra esposti.

- 4) *L'effettiva applicazione della sorveglianza economica attraverso sanzioni e incentivi appropriati.* È necessario rafforzare la credibilità del quadro di sorveglianza di bilancio dell'UE attraverso l'utilizzo di una più vasta gamma di sanzioni (ad esempio, in presenza di una situazione di disavanzo eccessivo, si potrebbe prevedere la sospensione di alcuni impegni di pagamento agli SM per i programmi pluriennali dei Fondi strutturali) e di incentivi (ad esempio, una riserva dell'UE destinata a ricompensare le politiche di bilancio sane), a norma e/o complemento degli artt. 121 e 126 del TFUE. In futuro, quindi, il bilancio UE dovrà maggiormente incoraggiare gli SM a raggiungere gli obiettivi concordati in tema di sostenibilità (cfr. capitolo successivo).
- 5) *Il ciclo di coordinamento nell'ambito del "semestre europeo".* Formulando gli orientamenti di politica economica all'inizio dell'anno, il Consiglio europeo agevolerà l'elaborazione dei Programmi di stabilità e convergenza e dei PNR. Una valutazione reciproca anticipata delle politiche nazionali servirà a definire meglio la strategia di bilancio dell'UE e dell'area euro. La sincronizzazione della valutazione e del coordinamento delle politiche di bilancio e delle politiche strutturali a livello europeo aiuterà gli SM a perseguire più efficacemente gli obiettivi comuni. Il primo semestre europeo dovrebbe avere luogo all'inizio del 2011.³⁴⁰

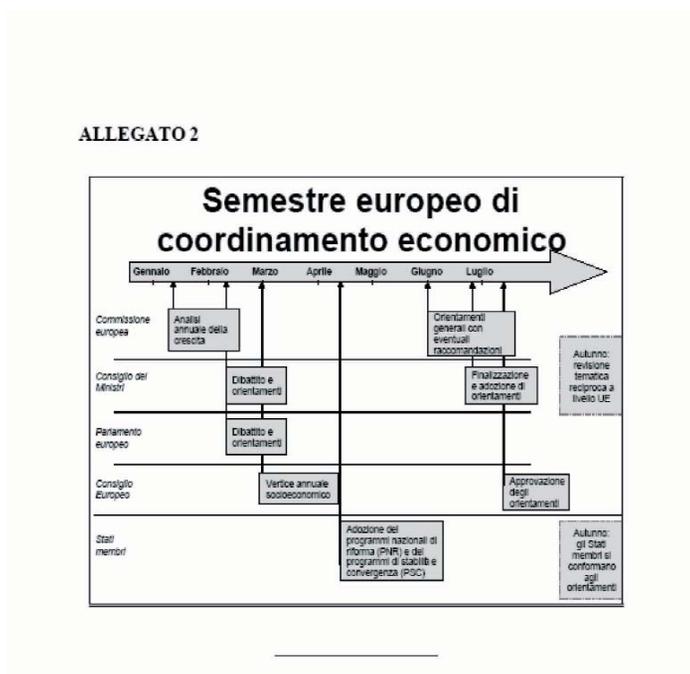
Il calendario EU 2020 per il 2010-12 proposto dalla Commissione agli inizi di marzo³⁴¹ risulta, quindi, modificato in seguito alla Comunicazione di fine giugno, quando, come si è visto, si fa strada la

³⁴⁰ Il Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2010 ha approvato l'istituzione del semestre europeo.

³⁴¹ Il calendario per il 2010 proposto ad inizio marzo dalla Commissione è stato rispettato ed attuato fino a giugno, secondo queste scadenze. La Commissione europea (3 marzo): proposte relative all'impostazione globale di EUROPA 2020; il Consiglio europeo di primavera (22-26 marzo): accordo sull'impostazione globale e sulla scelta degli obiettivi principali dell'UE; la Commissione europea (6 maggio): proposte relative agli orientamenti integrati di EUROPA 2020; il Parlamento europeo (risoluzione 16 giugno): dibattito sulla strategia e parere sugli orientamenti integrati; il Consiglio europeo del 17 giugno: approvazione della strategia Europa 2020, convalida degli obiettivi UE e nazionali, approvazione degli orientamenti integrati. Per quanto riguarda il secondo semestre 2010 il calendario della Commissione prevedeva quanto segue. La Commissione europea: orientamenti operativi

convinzione che sia necessario avere ancora più ambizione e puntare ad un "semestre europeo" di coordinamento delle politiche.³⁴²

Fig. 14 Il semestre europeo proposto dalla Commissione nella Comunicazione del 30 giugno 2010 (estratto, p. 15)



Nella pagina seguente:

Tav. 24 Tabella di marcia, Comunicazione 30 giugno 2010 (estratto, p. 15)

per le successive fasi di EUROPA 2020; il Consiglio europeo di autunno: discussione approfondita su una questione tematica selezionata (ad esempio R&S e innovazione); gli Stati membri: Programmi di stabilità e convergenza e Programmi nazionali di riforma. Il calendario per il 2011 prevedeva quanto segue. La Commissione europea: Relazione annuale al vertice europeo di primavera, pareri sui programmi di stabilità e convergenza e proposte di raccomandazioni; il Consiglio dei ministri: esame delle proposte di raccomandazione della Commissione, ECOFIN per il patto di stabilità e crescita; il Parlamento europeo: dibattito in plenaria e adozione di una risoluzione; il Consiglio europeo di primavera: valutazione dei progressi e orientamenti strategici; gli Stati membri, la Commissione europea, il Consiglio: applicazione raccomandazioni, attuazione delle riforme e relazioni.

³⁴² Cfr. anche la posizione della BCE su questi aspetti: *European Central Bank, Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, giugno 2010.

<i>Tema</i>	<i>Azione</i>	<i>Termine previsto</i>
Sorveglianza macroeconomica più ampia	Proposta legislativa a norma dell'articolo 121, paragrafo 6, e dell'articolo 136, relativa all'istituzione di un quadro per la correzione degli squilibri eccessivi	Fine settembre
Sorveglianza tematica delle riforme strutturali	Emissione di raccomandazioni specifiche per migliorare l'attuazione delle misure di riforma	A partire dall'apertura del ciclo politico annuale previsto dalla strategia Europa 2020: prima relazione al Consiglio europeo della primavera 2011
Sorveglianza di bilancio: quadri di bilancio nazionali Sorveglianza di bilancio : maggiore attenzione al debito pubblico e alla sostenibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita	Proposta di regolamento a norma dell'articolo 126, paragrafo 14, che specifica i requisiti minimi per quanto riguarda l'elaborazione dei quadri nazionali di bilancio e i requisiti in materia di rendicontazione ai fini della verifica di conformità Proposte di modifica della parte preventiva e correttiva del patto (regolamenti (CE) n. 1466/97 e 1467/97). Revisione del codice di condotta regola di spesa per l'attuazione del percorso di aggiustamento per conseguire l'OMT; valore numerico di riferimento per un ritmo minimo di riduzione del debito)	Fine settembre
Applicazione della sorveglianza economica (sanzioni/incentivi): deposito fruttifero imposto temporaneamente a uno Stato membro dell'area dell'euro	Proposta di regolamento a norma dell'articolo 126, paragrafo 6 e dell'articolo 136, paragrafo 1, lettera a).	Fine settembre
Applicazione della sorveglianza economica (dispositivo di sanzioni/incentivi): ricorso al bilancio UE come leva supplementare	Inserimento di disposizioni specifiche negli strumenti giuridici alla base di determinati programmi di spesa dell'UE Proposta di regolamento a norma dell'articolo 136, paragrafo 1, lettera a) per gli Stati membri dell'area dell'euro relativo all'adozione di sanzioni aventi effetti simili	Da inserire nelle proposte della Commissione del 2011 relative al prossimo quadro finanziario pluriennale Fine settembre
Semestre europeo	Revisione del codice di condotta per l'attuazione del patto di stabilità e crescita	Avvio del ciclo di sorveglianza nell'ambito del semestre europeo, da gennaio 2011

Commentando queste proposte, il Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Ignazio Visco, si esprimeva nei termini seguenti.³⁴³

"Sinora la valutazione delle politiche economiche in ambito europeo è avvenuta soprattutto a consuntivo, verificando il rispetto del Patto di stabilità e crescita e l'aderenza delle agende nazionali di riforma alle linee guida di politica economica dell'Unione. I paesi membri presentano i programmi di stabilità e di convergenza alla fine di ogni anno, quando le procedure di bilancio a livello nazionale sono in una fase avanzata o sono già concluse. Inoltre, tali programmi seguono percorsi di preparazione e valutazione differenti da quelli dei programmi nazionali di riforma, che a partire dal 2005 i paesi della UE devono redigere indicando le riforme e le altre misure di competenza nazionale necessarie al raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona (d'ora in poi della strategia "Europa 2020"). La proposta della Commissione, che richiede interventi sulla legislazione secondaria ma non una revisione del Trattato, prevede l'istituzione di un "semestre europeo" (coincidente con il primo semestre di ogni anno) di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, sia quelle di bilancio sia quelle strutturali. La valutazione delle politiche economiche in sede europea avverrebbe prima che le manovre di bilancio siano sottoposte al vaglio dei Parlamenti nazionali, affinché gli inviti e le eventuali raccomandazioni provenienti dal Consiglio della UE possano essere integrati nei documenti nazionali oggetto della discussione parlamentare. Il "semestre europeo" inizierebbe a gennaio con l'*Annual Growth Survey* (AGS) della Commissione, che illustrerebbe le principali sfide di politica economica per l'Unione nel suo complesso. Entro la fine di febbraio il Consiglio europeo approverebbe gli "orientamenti strategici sulle politiche economiche", che individuano le linee guida di politica economica per l'intera Unione. Entro il 15 aprile gli Stati membri, tenendo conto degli orientamenti del Consiglio, predisporrebbero - con il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali - in contemporanea i programmi di stabilità e di convergenza e i programmi nazionali di riforma. Sulla base delle valutazioni della Commissione, il Consiglio (con il coinvolgimento del Parlamento europeo) - tenendo

³⁴³ Ignazio Visco, Esame congiunto della Comunicazione della Commissione europea "*Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*", Commissioni riunite V e XIV, Camera dei Deputati, 8 luglio 2010, pp. 7-8.

conto anche degli effetti di *spill-over* tra i vari paesi - esprimerebbe il proprio giudizio sui programmi, in una fase in cui le decisioni di bilancio a livello nazionale sono ancora in corso di preparazione. Secondo la proposta della Commissione, il primo "semestre europeo" dovrebbe coincidere con l'inizio del 2011. Inoltre, i processi di coordinamento e valutazione previsti dal Patto di stabilità e crescita e dalla strategia "Europa 2020" verrebbero allineati. La valutazione concomitante dei programmi di stabilità e di convergenza e dei programmi nazionali di riforma permetterebbe di tener conto dell'esistenza di eventuali squilibri macroeconomici di rilievo nella formulazione delle raccomandazioni di politica di bilancio; obiettivi di bilancio più ambiziosi potrebbero essere imposti ai paesi che presentano forti squilibri macroeconomici. I paesi membri sono invitati ad accrescere la coerenza tra le regole e le istituzioni di bilancio nazionali e l'assetto definito a livello europeo. Le scadenze delle procedure di coordinamento proposte dalla Commissione sono coerenti con i tempi della procedura di bilancio nazionale recentemente rivisti nel nostro paese dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196). Assumerà maggiore rilevanza la discussione del Programma di stabilità in primavera; potrebbe inoltre essere opportuno definire *ex ante* le modalità con cui dare conto delle raccomandazioni del Consiglio europeo nei documenti predisposti per la discussione parlamentare."

È, quindi, evidente come il "colpo di coda" della crisi, ovvero l'allungarsi del pericolo ai debiti sovrani degli Stati europei, abbia svolto una funzione "catalizzante" delle politiche economiche, allineando il processo di coordinamento delle riforme di "Lisbona-Europa 2020" a quello delineato nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e della sorveglianza macroeconomica.

Questo delicato passaggio politico-istituzionale, previsto in tutti i dettagli dalla Commissione nella sua "tabella di marcia", avviene, non dobbiamo dimenticarlo, con la garanzia normativa del Trattato di Lisbona, come in precedenza accennato e ampiamente illustrato nell'Introduzione.

Il Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010, approvando alcune modifiche al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e cre-

scita, ha permesso l'avvio dal 2011 del c.d. "semestre europeo". Non solo, lo stesso Consiglio ha approvato un accordo con il Parlamento europeo sulla riforma del quadro UE di vigilanza finanziaria secondo le proposte avanzate nella Relazione De Larosière (cfr. capitolo 5.2). La riforma costituirà la nuova base della vigilanza in Europa, eliminando le carenze evidenziate dalla crisi finanziaria. Essa prevede l'istituzione del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), che assicurerà la vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario, e di tre autorità europee per la vigilanza del settore bancario, delle assicurazioni e dei valori mobiliari (AVE). Il CERS, in particolare, dovrà sviluppare un insieme comune di indicatori quantitativi e qualitativi, il cd. "quadro operativo dei rischi", per individuare e misurare il rischio sistemico. L'organismo sarà assistito da un comitato scientifico consultivo e per i primi cinque anni di attività sarà presieduto dal Presidente della BCE.³⁴⁴ Il 22 settembre il Parlamento europeo ha approvato così un pacchetto legislativo che a decorrere dal 1° gennaio 2011 garantirà l'entrata in vigore di questi nuovi organismi.

Tornando ai tre ambiti di intervento indicati dal Consiglio europeo del 17 giugno, dopo l'intervento dell'ECOFIN, risulta, quindi, varato il meccanismo per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, mentre, per gli altri due ambiti, relativi alla sorveglianza macroeconomica e all'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, la Commissione ha mantenuto gli impegni previsti nella tabella di marcia, presentando il 29 settembre un pacchetto di 6 proposte legislative (5 di Regolamento ed 1 di Direttiva).³⁴⁵

In particolare, le proposte concernono: la creazione di una più forte sorveglianza macroeconomica, che includa meccanismi di allerta e di sanzione, per affrontare gli squilibri di competitività e crescita (a questo

³⁴⁴ Il 20 gennaio 2011 si è tenuta la riunione inaugurale del CERS (o, in inglese, *European Systemic Risk Board*). Per approfondimenti, cfr. il sito <http://www.esrb.europa.eu/>.

³⁴⁵ Questo è l'elenco: - proposta di modifica del regolamento (CE) n.1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)526); - proposta di modifica del regolamento (CE) n.1467/97 per accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)522); - proposta di regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM(2010)524); - proposta di direttiva concernente i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (COM(2010)523); - proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2010)527); - proposta di regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM(2010)525).

profilo si riferiscono due delle cinque proposte di Regolamento); l'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita (cui si riferiscono le altre tre delle proposte di Regolamento e la proposta di Direttiva). Un aspetto nuovo ed interessante delle proposte della Commissione riguarda la scelta di indicatori di rischio macroeconomico volti a identificare gli squilibri che gravano sull'economia di uno Stato membro o dell'Unione. Il raggiungimento di livelli di allarme porterebbe a una serie di esami e di Raccomandazioni che potrebbero concludersi con l'apertura di una "procedura per squilibrio eccessivo" e la possibile sanzione (multa pari allo 0,1 per cento del PIL).³⁴⁶

³⁴⁶In un articolo pubblicato il 18 ottobre del 2010 su La Voce.info da Francesco Giavazzi e Luigi Spaventa "*Dove la Commissione sbaglia*" ed ispirato ad un *paper* dei medesimi autori, dal titolo "*Why the current account may matter in a monetary union*", viene criticata questa impostazione della Commissione. "Ormai anche la Commissione europea riconosce che la sola disciplina fiscale non è sufficiente a garantire la stabilità dell'euro. Ma la soluzione che propone per combattere le fragilità della zona euro è solo un vuoto e inutile esercizio. A preoccupare dovrebbe essere invece l'espansione non controllata del credito. Tanto più che l'Unione si è data due istituzioni che possono ben svolgere un ruolo di controllo su questa materia: il Consiglio europeo per il rischio sistemico e la nuova autorità di vigilanza bancaria. [...] Questa complicata procedura [la procedura per squilibrio eccessivo] si espone a tre obiezioni di base. Primo, non vengono specificati gli indicatori da prendere in considerazione: "misure delle posizioni esterne", "competitività di prezzo o di costo", "debito del settore pubblico e privato" sono citati nella presentazione solo a titolo di esempio. Identificare le condizioni che giustificano l'apertura di una procedura per squilibrio eccessivo diventa così, e non potrebbe essere altrimenti, un'operazione fortemente discrezionale. In conseguenza si aprirebbe la possibilità di negoziati senza fine, che prolungherebbero ancora il già lento processo di interazione tra Commissione e Consiglio. Secondo, diversamente da quanto accade con i deficit pubblici, è talvolta difficile concepire azioni correttive di cui si possa imporre l'esecuzione. Quale rapido rimedio si può mai suggerire quando la causa dello squilibrio esterno è un calo di competitività dovuto ad andamenti insoddisfacenti della produttività (l'evoluzione della produttività totale dei fattori è stata piatta in Spagna e in declino in Italia)? Terzo, l'approccio della Commissione non è utilizzabile in fase di prevenzione: può entrare in azione solo quando gli squilibri sono già abbastanza grandi e richiede molto tempo per avere effetti."

GLI INDICATORI DI RISCHIO MACROECONOMICO³⁴⁷

Secondo la Proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2010)527), la Commissione dovrà valutare periodicamente i rischi derivanti dagli squilibri sistemici di ciascun paese. La medesima proposta rimanda ad una fase successiva l'individuazione degli indicatori di rischio. Tuttavia, nella pubblicazione degli uffici della Commissione Europea "Public Finances in EMU 2010", si descrivono alcuni indicatori che potrebbero essere utilizzati in futuro per valutare la stabilità e la solidità macrofinanziarie dei singoli paesi. Questi indicatori possono essere suddivisi in tre gruppi:

- Indicatori di rischio di bilancio: riflettono i rischi legati ad eccessive necessità di indebitamento nel breve e nel lungo periodo:
 - Rapporto debito pubblico rispetto al PIL: cattura il rischio di default o gli effetti negativi sulla crescita economica di un elevato debito pubblico;
 - Tasso d'interesse implicito del debito pubblico: valuta la fiducia dei mercati finanziari nei confronti di uno Stato;
 - Quota di debito in scadenza nell'anno t e $t+1$ rispetto al PIL: serve a stimare le necessità di indebitamento di breve periodo;
 - Gap dell'avanzo primario: misura la differenza tra avanzo primario effettivo e quello necessario a portare il rapporto debito PIL al 60% entro il 2020. Valuta l'indebitamento di breve periodo e l'andamento del debito negli anni a venire.

- Indicatori di rischio macro-finanziario: riflettono rischi sistemici che, se si dovessero materializzare, causerebbero un deterioramento delle finanze pubbliche, aumentando il bisogno di ricorrere ai mercati finanziari:
 - Saldo delle partite correnti rispetto al PIL: approssima l'andamento del tasso di cambio reale. In presenza di un *boom* inatteso e temporaneo della domanda aggregata, i prezzi tendono ad aumentare, deteriorando il saldo di parte corrente. Tale peggioramento della posizione commerciale del paese potrebbe preannunciare una riduzione inaspettata del gettito fiscale (cfr. paragrafo 2.1);
 - Debito del settore privato: misura il rischio di solvibilità delle famiglie, delle imprese, delle istituzioni finanziarie e, più in generale, la stabilità del

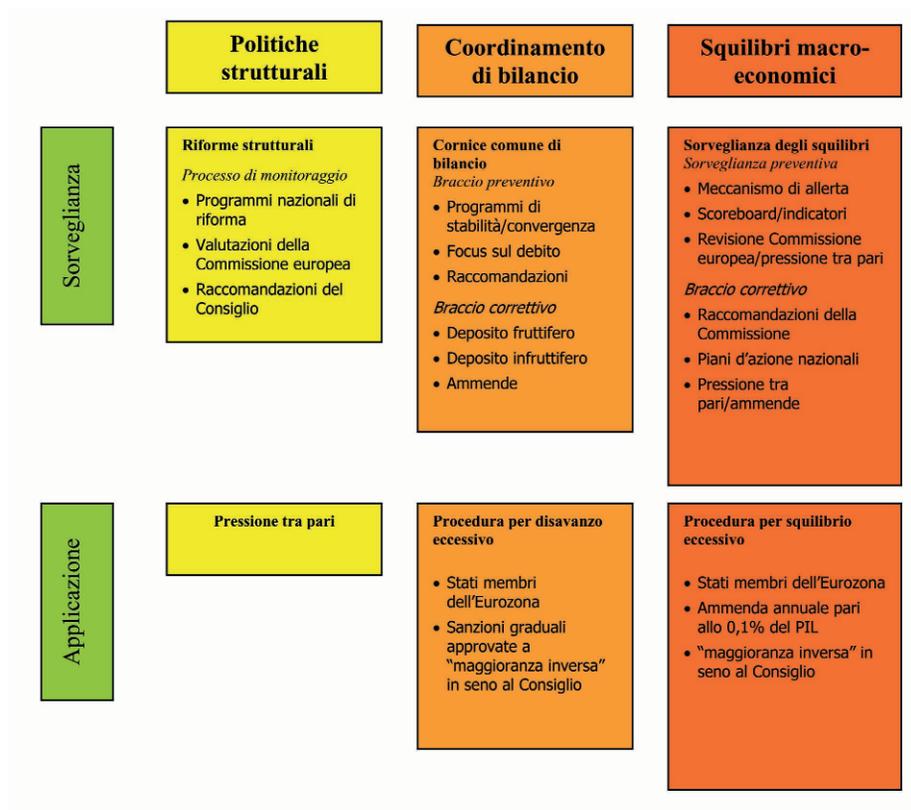
³⁴⁷ Estratto, Senato, Servizio del bilancio, *La riforma della governance economica europea. Una analisi preliminare*, Ottobre 2010 n. 36, pp. 15-16.

settore creditizio nel suo insieme;

- Quota di debito verso l'estero in scadenza nell'anno t e t+1 rispetto al PIL: maggiore la quota di debito pubblico detenuta da investitori stranieri, maggiore la probabilità che venga ripudiata parte del debito, in quanto le perdite in conto capitale ricadono sui cittadini stranieri e non su quelli nazionali. Tuttavia, il ripudio di parte del debito può creare turbolenze nei mercati finanziari, innescando una crisi finanziaria.
 - Quota del settore immobiliare rispetto al PIL: cattura il rischio di una bolla immobiliare e creditizia, in quanto la facilità di prendere a prestito favorisce gli investimenti immobiliari, generando pressioni sui prezzi degli immobili. Allo stesso tempo, prezzi immobiliari in crescita possono indurre le istituzioni finanziarie ad offrire credito a soggetti privi delle adeguate garanzie, mettendo a rischio la sostenibilità del sistema bancario in generale;
 - Indicatore di competitività globale: misura la capacità di attrarre capitali stranieri;
 - PIL pro-capite: è utilizzato come approssimazione della crescita potenziale;
- Indicatori di rigidità di aggiustamento di bilancio di breve periodo: misurano le difficoltà di un governo ad aumentare le entrate fiscali o di tagliare la spesa nel breve periodo:
- Rapporto delle entrate di bilancio rispetto PIL: indica il margine per aumentare le entrate fiscali;
 - Indicatore di rigidità della spesa: considera le varie componenti della spesa e ne misura la loro rigidità in termini di possibili riduzioni;
 - Aumento della spesa legata all'invecchiamento rispetto al PIL: cattura le pressioni sulla spesa pubblica nel breve periodo (dal 2011 al 2015) dovute all'invecchiamento della popolazione;
 - Indicatori di governance fiscale: indica la capacità di un governo di rispettare gli obiettivi di bilancio;
 - Indicatori della qualità delle istituzioni: misura la capacità delle istituzioni nazionali di porre in essere politiche di riforma e di consolidamento fiscale e macroeconomico.

Di fatto, lo schema di *governance*, che risulterebbe dall'insieme delle proposte della Commissione, è illustrato dalla seguente figura.³⁴⁸

³⁴⁸ Estratto, Camera dei Deputati, Documentazione per le Commissioni, esame di Atti e Documenti dell'UE - *La governance economica dell'UE - Revisione del Patto di stabilità e crescita*, Bollettino 62, 4 ottobre 2010.



Il nuovo sistema di *governance* viene completato dalle raccomandazioni che la *Task force*, presieduta dal Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy, presenta il 21 ottobre in vista del Consiglio europeo del 28-29 ottobre.³⁴⁹

Nel documento, che, pur con diverse accentuazioni, conferma, dettagliandole, le proposte già avanzate dalla Commissione, si indicano cinque principali aree di intervento per conseguire una maggiore integrazione economica e di *policy*: una più severa disciplina fiscale, una più larga sorveglianza macroeconomica, un coordinamento più esteso delle politiche, un quadro più robusto per gestire le crisi, un rafforzamento delle istituzioni europee e nazionali deputate alla *governance* economica.³⁵⁰

³⁴⁹ Cfr. "Strengthening economic governance in the EU, report of the task force to the European Council". Un rapporto interinale della *task force* era stato già esaminato dal Consiglio del 16 settembre 2010.

Come è noto, le posizioni di partenza degli Stati membri sul cambiamento di regole così importanti sono molto diverse, con un fronte favorevole al maggior rigore, sostenuto dalla Germania, e un fronte favorevole ad una maggiore flessibilità, in cui si colloca anche l'Italia. La Dichiarazione congiunta che Nicolas Sarkozy e Angela Merkel hanno rilasciato, al termine di un vertice franco-russo-tedesco a Deauville il 18 ottobre, indica la doppia strada da seguire nella riforma delle regole: in primo luogo la riforma del Patto di stabilità, a partire dal 2012, modificando soltanto la legislazione secondaria UE. È questa la base di un accordo politico-quadro "di compromesso" sulla riforma del Patto che i Ministri finanziari dell'Eurogruppo, il giorno successivo, 19 ottobre, raggiungono nella riunione di Lussemburgo, in vista del Consiglio europeo di fine mese. Ma nel comunicato di Deauville è previsto anche l'ulteriore passo della riforma dei Trattati UE, incidendo questa volta sulla legislazione primaria del Patto, secondo queste due linee: 1) creare un meccanismo robusto e permanente

³⁵⁰ Per un esame dettagliato delle proposte della Commissione europea e del Rapporto della *task force*, cfr. Senato, *La riforma della governance economica europea. Una analisi preliminare*, cit.. Nel documento del Senato sono evidenziate anche le interazioni delle nuove regole europee con la normativa interna e con la tempistica dei documenti di programmazione del nostro paese. È interessante sottolineare, come già ricordato nell'Introduzione, che il Senato della Repubblica italiana ha approvato il 28 ottobre 2010, prima delle Conclusioni del Consiglio europeo del 29 ottobre, una Risoluzione, impegnando il Governo sugli indirizzi espressi in tema di *governance* economica europea. In particolare, il Senato ha chiesto di "dare una sostanza procedurale ed istituzionale al coordinamento tra le politiche per la stabilità e quelle per la crescita, prevedendo sedi di esame e di verifica delle proposte nazionali per la crescita altrettanto sistematiche e stringenti". Allo stesso tempo, l'Assemblea italiana valuta l'opportunità "di introdurre in autunno una sessione europea annuale dedicata alla Strategia 2020, parallela a quella sulla stabilità, che coinvolga, accanto alla Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo". Quanto al tema degli squilibri macroeconomici, che assurgono a parametri di controllo nei rapporti con l'Unione europea, si ritiene altresì importante considerare "la tempistica entro la quale l'Italia è tenuta a presentare una prima proposta del quadro nazionale delle riforme, da definire entro il mese di aprile 2011: occorre in questo caso esaminare con attenzione le proposte che dovessero essere avanzate sul timing delle sanzioni rispetto al manifestarsi delle divergenze". Inoltre, sulle modifiche da apportare alla legge di contabilità e finanza pubblica 196/2009 in conseguenza delle nuove regole adottate dall'UE in tema di coordinamento delle politiche economiche, si vedano le Audizioni del Ragioniere Generale dello Stato, Mario Canzio, e del Direttore Generale del Tesoro, Vittorio Grilli, presso la V ° Commissione della Camera dei Deputati, 19 gennaio 2011. Di fatto la riforma è stata varata con la legge 39 del 2011. Su questi temi cfr. il cap. 3 della Parte I ed anche: Lorenzo Codogno "Iniziativa per rafforzare la governance economica in Europa: alcune considerazioni", in MEF, Note Tematiche n.7, 2010; Biagio Mazzotta, *La contabilità pubblica nella prospettiva europea*, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, Roma, 28 febbraio 2011; Antonio Pedone., *La crisi e il rafforzamento delle regole di bilancio europee e nazionali*, febbraio 2011, cit.

per affrontare in futuro le crisi in modo ordinato e anche con la partecipazione del settore privato per garantire la stabilità della zona euro; 2) prevedere la sospensione dei diritti di voto di uno Stato membro in caso di violazione grave delle regole del patto. I relativi emendamenti ai Trattati dovranno essere pronti e ratificati prima del 2013.

Non solo, ma proprio in quei giorni il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni non legislative sulla *governance* economica e sulle iniziative da intraprendere per combattere la crisi finanziaria, appoggiando di fatto la posizione della Commissione: migliorare e rendere permanenti i meccanismi di stabilità finanziaria, di sorveglianza macroeconomica e rafforzare il patto di Stabilità e crescita.³⁵¹ Partendo da queste premesse, il Consiglio europeo del 28-29 ottobre raggiunge un accordo di base da cui muovere per le successive implementazioni.³⁵²

- “ 1. Il Consiglio europeo approva la relazione della *task force* sulla *governance* economica, la cui attuazione ci consentirà di rafforzare la disciplina di bilancio, ampliare la sorveglianza economica, approfondire il coordinamento, nonché costituire un quadro solido per la gestione delle crisi e disporre di istituzioni più forti. Il Consiglio europeo chiede un approccio da "corsia preferenziale" da seguire per l'adozione di disposizioni di diritto derivato necessarie per l'attuazione di molte delle raccomandazioni. L'obiettivo del Consiglio e del Parlamento europeo è giungere ad un accordo sulle proposte legislative della Commissione entro l'estate 2011, rilevando che la relazione della *task force* non copre tutte le questioni trattate in queste proposte e viceversa. In tal modo sarà garantita l'applicazione efficace dei nuovi meccanismi di sorveglianza quanto prima. Ne conseguirà un rafforzamento sostanziale del pilastro economico dell'UEM che aumenterà la fiducia e contribuirà a sua volta alla crescita sostenibile, all'occupazione e alla competitività”.³⁵³
- “ 2. In seguito alla relazione della *task force* e al fine di assicurare una crescita equilibrata e sostenibile, i capi di Stato o di governo conengono sulla necessità che gli Stati membri istituiscano un meccanismo permanente di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme e invitano il

³⁵¹ Cfr. Parlamento europeo, Affari economici e monetari, Sessioni plenarie, *Uscire dalla crisi: verso una governance economica europea*, 20 ottobre 2010.

³⁵² CO EUR 18, CONCL. 4, 28-29 ottobre 2010, Nota di Trasmissione del Segretario generale.

³⁵³ *Ibidem*.

presidente del Consiglio europeo ad avviare consultazioni con i membri del Consiglio europeo su una modifica limitata del trattato necessaria a tal fine, senza modificare l'articolo 125 del TFUE (principio del "non salvataggio finanziario"). Il Consiglio europeo accoglie con favore l'intenzione della Commissione di intraprendere, in stretta consultazione con il presidente del Consiglio europeo, lavori preparatori sulle caratteristiche generali di un nuovo meccanismo futuro, che riguarda tra l'altro il ruolo del settore privato, il ruolo dell'FMI e la rigorosissima condizionalità che dovrebbe caratterizzare il funzionamento di tali programmi. Il Consiglio europeo tornerà sull'argomento nella riunione di dicembre al fine di adottare la decisione definitiva, in ordine sia alla definizione di un meccanismo di gestione delle crisi sia a una modifica limitata del trattato, cosicché eventuali modifiche possano essere ratificate entro la metà del 2013 al più tardi. Il presidente del Consiglio europeo intende esaminare successivamente, in consultazione con gli Stati membri, la questione del diritto dei membri della zona euro a partecipare all'adozione di decisioni nell'ambito di procedure relative all'UEM in caso di minaccia permanente alla stabilità della zona euro nel suo insieme”.

“ 3. I capi di Stato o di governo hanno sottolineato che, contemporaneamente al rafforzamento della disciplina di bilancio nell'Unione europea, è essenziale che il bilancio dell'Unione europea e il prossimo quadro finanziario pluriennale riflettano gli sforzi di risanamento dei conti pubblici attualmente compiuti dagli Stati membri per condurre il disavanzo e il debito su una via più sostenibile. Nel rispetto del ruolo delle diverse istituzioni e tenendo conto dell'esigenza di realizzare gli obiettivi dell'Europa, il Consiglio europeo discuterà nella prossima riunione come assicurare che la spesa a livello europeo dia un contributo adeguato a questi lavori.”³⁵⁴

Si può pertanto affermare che la spinta alla riforma della *governance* europea indotta dalla crisi mondiale è stata talmente forte da far ritenere necessaria una modifica, seppure limitata, del Trattato di Lisbona, non essendo state considerate sufficienti le innovazioni, pure importanti, già in esso introdotte.

Non solo, ma al punto 3 delle Conclusioni del Consiglio viene affer-

³⁵⁴ Ibidem.

mato che, contemporaneamente al rafforzamento della disciplina di bilancio nell'Unione europea, il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'Unione dovrà riflettere gli sforzi di risanamento degli Stati membri ed essere coerente con gli obiettivi dell'Europa, a partire da quelli fissati con la Strategia Europa 2020 (cfr. capitolo seguente).

Nel corso del mese di novembre 2010 un nuovo pericolo per l'Europa si affaccia all'orizzonte. Si accentuano, infatti, le difficoltà dell'Irlanda: le banche rischiano il fallimento, i conti pubblici sono fuori controllo e la crisi politica è imminente. Il Paese è stretto fra la necessità di risanare drasticamente il bilancio e il rischio che ciò possa incidere pesantemente sulla crescita.

La questione irlandese, oltre a dimostrare che gli effetti della crisi globale non sono esauriti, ancora una volta produce una reazione positiva sul piano del coordinamento europeo: il piano di aiuti predisposto dall'Europa, cui dovrà corrispondere un preciso e severo programma di *austerity* da parte dell'Irlanda, prevede un finanziamento di 85 miliardi di euro, cui contribuiscono, in proporzioni diverse: lo stesso governo irlandese, il Meccanismo di stabilizzazione (EFSM) e il veicolo societario (EFSF) già varati in primavera, il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia con prestiti bilaterali, e infine il Fondo Monetario Internazionale.³⁵⁵

Al termine del 2010, che passerà alla storia come un anno cruciale per il processo di integrazione europea³⁵⁶, il Consiglio europeo del 16-17 dicembre mette un punto sul cammino percorso ed allo stesso tempo lancia le nuove sfide da affrontare.

"Nel corso della crisi abbiamo adottato misure decisive per preservare la stabilità finanziaria e promuovere il ritorno a una crescita sostenibile. Continueremo ad agire in questa direzione e l'UE e la zona euro

³⁵⁵ Cfr. *Eurogroup and Ecofin, Statement*, 28 novembre e 7 dicembre 2010. I primi eurobond sono stati lanciati a sostegno dell'Irlanda il 5 gennaio 2011 dall'ESFM (con garanzia del bilancio dell'Ue), con una offerta di 5 miliardi di titoli, dalla durata di cinque anni e scadenza 2015, a un rendimento pari al *midswap* maggiorato di 12 punti base; la domanda è stata pari a tre volte l'offerta. La prima emissione di bond lanciata dall'EFSF (con garanzia dei bilanci dei paesi aderenti al Fondo) il 25 gennaio 2011, finalizzata ad erogare la prima tranche di aiuti all'Irlanda, è stata coronata da grande successo: sono stati emessi titoli a 5 anni (con scadenza 2016) con rating tripla A e rendimento fissato a 6 punti base sopra il tasso *midswap* a 5 anni.

³⁵⁶ Cfr. Mario Monti, *Il futuro dell'Europa*, intervista al Sole 24ore, 23 dicembre 2010: "Quest'anno ha visto il rafforzamento di una costruzione che aveva dimostrato le sue fragilità. Non si è fatto abbastanza ma si è fatto molto. Un giorno forse il 2010 sarà visto come un anno di particolare successo dell'euro."

usciranno dalla crisi rafforzate. Le prospettive di crescita si stanno consolidando e i fondamentali dell'economia europea sono solidi. Gli strumenti temporanei di stabilità istituiti all'inizio dell'anno hanno dato prova della loro utilità ma la crisi ha dimostrato che non vi è spazio per l'autocompiacimento. Per questo motivo abbiamo concordato oggi il testo di una modifica limitata del trattato relativa all'istituzione di un futuro meccanismo permanente per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro. Tale modifica dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2013. Abbiamo altresì ribadito il nostro impegno a raggiungere un accordo sulle proposte legislative in materia di governance economica entro il giugno 2011, con l'obiettivo di rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria e di proseguire l'attuazione della strategia Europa 2020."

In particolare, per quanto riguarda il meccanismo permanente di stabilità finanziaria, "Il Consiglio europeo ha accolto con favore la relazione presentata dal suo presidente a seguito delle conclusioni del 28 e 29 ottobre 2010. Ha convenuto sulla necessità di modificare il trattato per permettere agli Stati membri della zona euro di istituire un meccanismo permanente volto a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro (meccanismo europeo di stabilità, *European Stability Mechanism*, o ESM). Tale meccanismo sostituirà l'EFSF e l'EFSM, che resteranno in vigore fino al giugno 2013. Poiché detto meccanismo è destinato a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro, il Consiglio europeo ha convenuto che l'articolo 122, paragrafo 2 del TFUE non sarà più necessario a tale scopo. I capi di Stato o di governo hanno pertanto convenuto che non debba essere usato per tali fini. Inoltre, "Il Consiglio europeo ha approvato il testo del progetto di decisione che modifica il TFUE, figurante nell'allegato I.³⁵⁷ Ha deciso di avviare immediatamente la procedura semplificata di revisione di cui all'articolo 48, paragrafo 6 del TUE. La consultazione delle istituzioni interessate dovrebbe concludersi in tempo per consentire l'adozione formale della decisione nel marzo 2011, il completamento delle procedure nazionali di approvazione entro la fine del 2012 e l'entrata in

³⁵⁷ Tale modifica aggiunge all'art. 136 TFUE un paragrafo (3) che prevede: "Gli Stati membri, la cui moneta è l'euro, possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità". Su questa modifica cfr. la Risoluzione del Parlamento Europeo del 23 marzo 2011.

vigore il 1° gennaio 2013."³⁵⁸

Per quanto riguarda la *governance*, "Il Consiglio europeo ha chiesto di accelerare i lavori sulle sei proposte legislative in materia di governance economica, partendo dalle raccomandazioni della *task force* approvate lo scorso ottobre e mantenendo un alto livello di ambizione, affinché possano essere adottate entro il giugno 2011. Nel ricordare le conclusioni dell'ottobre 2010, il Consiglio europeo ha dichiarato di attendere con interesse le proposte che la Commissione ha intenzione di presentare entro il giugno 2011 sul nuovo quadro finanziario pluriennale e ha invitato le istituzioni a collaborare per agevolare l'adozione in tempo utile."

Il nuovo bilancio dell'Unione, quindi, diventa un punto centrale del percorso delle riforme, come si vedrà più nello specifico nel prossimo capitolo.

Inoltre, per completare il quadro delle riforme di politica economica, considerando la pressione della crisi dei debiti sovrani cui sono sottoposti diversi paesi europei, è da ricordare la proposta molto importante avanzata il 6 dicembre 2010 dal Ministro italiano dell'Economia Giulio Tremonti e dal Presidente dell'Eurogruppo Jean-Claude Juncker, anche se il Consiglio europeo di dicembre non ha deliberato in materia.

Tremonti e Juncker hanno, infatti, fatto propria la proposta formulata da Mario Monti in un editoriale sul Corriere della Sera del 2 dicembre riguardante l'istituzione di un'Agenzia Europea del debito per risolvere la crisi finanziaria dell'area monetaria.

"L'Europa deve formulare una risposta forte e sistemica alla crisi Ciò può essere ottenuto lanciando gli *E-bonds* o obbligazioni sovrane europee, emesse da un'Agenzia Europea del debito che succeda all'attuale ESFS il fondo europeo salva-Stati". Tremonti e Juncker auspica-no che già il vertice europeo di metà dicembre assuma la decisione, "con il mandato di raggiungere gradualmente un ammontare di emissioni equivalente al 40 per cento del Pil della Ue e di ciascuno Stato membro"³⁵⁹. Questi titoli di Stato europei, in sostanza, funzionerebbero come prestiti agli Stati in crisi e potrebbero essere utilizzati per gli investimenti nelle grandi infrastrutture europee.³⁶⁰

³⁵⁸ Cfr. anche Banca d'Italia, Bollettino economico, n. 63, gennaio 2011, pp. 18-19.

³⁵⁹ *Financial Times* del 6 dicembre, articolo a firma Tremonti-Juncker, traduzione a cura di Corriere-economia.

³⁶⁰ Su questi aspetti, cfr. anche la proposta "Salvemini-Pesce" nel capitolo seguente.

I TITOLI EUROPEI³⁶¹ (estratto da Mario Monti, Corriere della Sera, 2 dicembre 2010)

I mercati sono all'attacco, l'Unione Europea è in difesa. Essa ha vinto alcune battaglie, ma rischia di perdere la guerra. Le decisioni dei governi, riuniti nel Consiglio, non producono durevolmente sui mercati gli effetti sperati. La Banca Centrale Europea si vede costretta a rimediare con interventi a sostegno dei titoli di Stato. Alla lunga, essi riporterebbero alla subordinazione della politica monetaria alla politica di bilancio, con il pericolo dell'inflazione: due mali che l'unione monetaria pensava di avere debellato.

È urgente che la Ue riprenda l'iniziativa. Ha a disposizione uno strumento attivabile in tempi brevi, con due grossi vantaggi: aiuterebbe a superare la crisi dell'euro e, al tempo stesso, a sviluppare l'integrazione finanziaria. Si tratta dell'emissione in comune di titoli in euro E-bonds mediante un'Agenzia Europea per il Debito.

L'idea che la Ue emetta eurobonds per finanziare investimenti di interesse europeo non è nuova. Venne lanciata da Jacques Delors negli anni Ottanta e ripresa in varie occasioni - tra gli altri, autorevolmente, da Giulio Tremonti - però finora non ha trovato adeguata attuazione. Ma gli E-bonds di cui parlo risponderebbero a una logica diversa. Sarebbero uno strumento non per finanziare nuove spese di investimento, ma per mettere in comune una parte della gestione del debito pubblico dei diversi Stati.

Nel rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico", presentato al presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso nel maggio scorso, proposi di ricorrere all'emissione in comune di E-bonds per ovviare alla frammentazione del mercato obbligazionario europeo. Con emissioni esclusivamente a livello nazionale, il mercato non ha la trasparenza e la liquidità che, data la sua dimensione complessiva, potrebbe avere. Ciò comporta inconvenienti per gli Stati, per i risparmiatori, per le imprese. Per ovviare alla frammentazione, si proponeva di creare un nuovo mercato europeo con una dimensione mondiale.

Il rapporto, predisposto nei mesi in cui esplodeva la crisi greca, teneva presenti aspetti che avrebbero poi assunto grande rilievo, in particolare nelle preoccupazioni della Germania. Qualsiasi soluzione deve evitare che i Paesi con una politica di bilancio responsabile siano costretti a salvare, in un modo o nell'altro, gli Stati "indisciplinati". In aggiunta a una vigilanza mul-

³⁶¹ Cfr. anche dello stesso autore "Il futuro dell'Europa", cit..

tilaterale più efficace, imponendo una disciplina di mercato più rigorosa ai governi meno oculati si gestirebbe meglio il moral hazard. L'assunzione di prestiti su vasta scala tramite un organismo europeo e la successiva erogazione di prestiti agli Stati membri possono rappresentare una soluzione equilibrata. I prestiti agli Stati membri non dovrebbero superare una determinata percentuale del Pil del Paese la stessa per tutti gli Stati membri di modo che, per il loro fabbisogno di finanziamento non coperto da questo meccanismo, i governi continuerebbero a emettere il proprio debito nazionale per il quale rimarrebbero individualmente responsabili.

Gli Stati membri che, grazie a questo meccanismo, avrebbero accesso a finanziamenti meno onerosi, considererebbero l'organismo europeo un creditore privilegiato rispetto ai detentori del loro debito flottante sul mercato e ciò aumenterebbe la possibilità di un'inadempienza limitata a quest'ultimo debito. A sua volta, questo potrebbe aumentare la pressione di mercato (e il rendimento) sul debito flottante, dando agli Stati membri un maggiore incentivo a ridurre rapidamente tale debito mediante sane politiche di bilancio. In settembre, al convegno Ambrosetti di Cernobbio, Yves Leterme, primo ministro del Belgio, Paese che fino a fine anno esercita la presidenza del Consiglio Ecofin e degli altri Consigli, ha sostenuto questa proposta. Alla luce delle drammatiche vicende successive, si può ritenere che un percorso di uscita dalla crisi che utilizzi agli E-bonds avrebbe chiari vantaggi, rispetto al tortuoso meccanismo delle "clausole di azione collettiva" che, secondo le decisioni dell'Eurogruppo, dovrebbero applicarsi a tutte le emissioni di titoli degli Stati della zona euro che avverranno dal giugno 2013 in poi (chiarimento introdotto per rassicurare un po' i mercati, turbati dalle precedenti dichiarazioni del cancelliere Merkel).

Vari studi, in particolare uno predisposto presso Bruegel, il think-tank con sede a Bruxelles, hanno nel frattempo approfondito gli aspetti tecnici e operativi degli E-bonds. Il tema è stato oggetto, nelle ultime settimane, di esame e discussione anche nelle sedi governative di vari Stati membri. Intervenedo al Parlamento europeo nei giorni scorsi, il presidente della Bce Jean-Claude Trichet ha detto di non escludere l'eventualità che i governi della zona euro emettano titoli in comune. Sotto l'impulso della crisi, e per dominarla in una logica di mercato ma senza cedere - come è in parte avvenuto finora - alle pressioni della speculazione, il Consiglio Ecofin e poi il Consiglio europeo del 15 dicembre darebbero un forte segnale se deci-

dessero che, entro la fine del 2012, l'Agenzia per il Debito (che potrebbe operare presso la *European Financial Stability Facility* recentemente istituita) emetta E-bonds per un totale, ad esempio, del 40% del Pil di ciascun Paese. Ciò potrebbe avvenire annunciando che l'Agenzia finanzia tutte le nuove emissioni fino a fine 2012, il che le isolerebbe dall'evoluzione del mercato secondario; e che l'Agenzia offrirà swaps nel mercato secondario tra i propri titoli e quelli in circolazione emessi dagli Stati membri, ovviamente mediante asta allo sconto. Ma potrebbe la Germania accettare un tale progetto? Il tema, cruciale, veniva già affrontato nel rapporto di maggio da Barroso. Anche alla luce degli avvenimenti successivi, non dovrebbe essere impossibile convincere le autorità tedesche di due vantaggi specifici per il loro Paese: non perderebbero, né in termini assoluti né in termini relativi, i vantaggi di cui godono oggi nel mercato come Stato più affidabile; e si troverebbero a guidare un processo di grande importanza politica ed economica per l'Europa, orientandolo in funzione del suo desiderio di garantire una disciplina di bilancio più rigorosa nella Ue.

La proposta è stata accolta con favore, a poche ore dalla riunione del Consiglio europeo, dal Parlamento europeo. In una risoluzione approvata il 16 dicembre, l'Euroassemblea ha chiesto alla Commissione Ue di presentare una proposta "praticabile" basata sulla valutazione dell'impatto che tale strumento avrebbe sui bilanci nazionali e sui mercati.

Si tratta, evidentemente, di un passaggio molto delicato, su cui gli Stati membri hanno al momento posizioni molto diverse, alcune nettamente ostili (in primis, la Germania che teme di dover affrontare, come economia forte, i maggiori oneri di questo debito pubblico europeo), ma di sicuro per la prima volta, in via ufficiale, è stato posto all'ordine del giorno il problema che l'Unione Europea si trascina da sempre: la separazione fra politica monetaria e politica fiscale. I Paesi dell'Eurozona hanno infatti una sola moneta, ma ben diciassette (da gennaio 2011) politiche fiscali differenti e questa è una delle cause alla base delle tempeste che hanno coinvolto prima la Grecia e poi l'Irlanda.

Come non ricordare qui la lezione di due grandi ed illustri personaggi, entrambi da annoverare tra i padri dell'euro, quali Tommaso Padoa Schioppa e Carlo Azeglio Ciampi?

Il primo, nel 1982, nella fase di spinta per far procedere l'Europa sulla via dell'Unione Monetaria, sosteneva la tesi del cosiddetto "*inconsistent quartet*". Secondo tale proposizione, si può avere una situazione di libero commercio, libertà di movimento dei capitali e stabilità dei tassi di cambio, soltanto se le politiche monetarie dei vari paesi sono coordinate. In caso contrario, il raggiungimento contestuale dei quattro obiettivi non solo è irrealizzabile, ma rischia anche di provocare forti instabilità sul mercato dei cambi, che possono mettere in pericolo il mantenimento del grado di integrazione raggiunto tra diverse economie.

Carlo Azeglio Ciampi, in una fase successiva del processo di integrazione, quando cioè già operava con successo la BCE, ha fatto ricorso al termine "zoppia" dell'Europa per descrivere lo squilibrio tra una politica monetaria unica, tipica di uno stato federale, e politiche economiche diverse e non abbastanza coordinate, affermando la necessità imprescindibile e sempre più urgente di colmarlo.

Come non augurarsi, quindi, che gli auspici di Ciampi per una politica economica finalmente "europea" possano avverarsi così come lo furono quelli di Padoa Schioppa per una politica monetaria unica?

D'altra parte, nell'intervista al *Financial Times* del 10 dicembre del 2010, il Governatore della Banca d'Italia e Presidente del *Financial Stability Board*, Mario Draghi, dopo aver manifestato fiducia nelle sorti dell'euro ed esortato i governi dei paesi in difficoltà, al di là delle misure di emergenza intraprese a livello europeo, a correggere ciascuno i propri squilibri, sottolinea, comunque, che il progresso di integrazione dell'Europa sarà "inevitabilmente" lento.

Fiducia e prudenza, al tempo stesso, ecco i segni del futuro cammino dell'Europa (cfr. prosieguo del paragrafo e cap. 2.4).

In questo contesto, rispettando il calendario fissato per l'avvio della nuova *governance* economica, la Commissione, nella Comunicazione "Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi" del 12 gennaio 2011 (COM(2011) 11 def.), definisce le priorità annuali per la crescita dell'UE.

"L'Europa, che dispone di un piano globale per reagire alla crisi e accelerare la crescita economica, deve ora agire in modo coordinato e in

funzione delle priorità. Questo è il senso dell'analisi annuale della crescita presentata oggi dalla Commissione, in cui si delinea chiaramente la via che l'Europa dovrà seguire nei prossimi dodici mesi, indicando dieci azioni urgenti incentrate sulla stabilità macroeconomica e sul risanamento di bilancio, sulle riforme strutturali e sulle misure a sostegno della crescita. L'analisi annuale della crescita segna l'inizio del primo "semestre europeo", che cambia il modo in cui i governi definiscono le proprie politiche economiche e di bilancio. Quando le raccomandazioni saranno state approvate dal Consiglio europeo, gli Stati membri le integreranno nelle loro politiche e nei bilanci nazionali. Sarà quindi la prima volta che Stati membri e Commissione discutono insieme della stabilità macroeconomica, delle riforme strutturali e delle misure volte a rilanciare la crescita con un approccio globale."³⁶²

La Commissione, nel varare la prima edizione dell'Analisi annuale della crescita quale contributo al Consiglio europeo di primavera, evidenzia dieci azioni raggruppate in tre settori principali:

Prerequisiti fondamentali per la crescita

1. attuazione di un risanamento di bilancio rigoroso
2. correzione degli squilibri macroeconomici
3. garanzia della stabilità del settore finanziario

Mobilizzare i mercati del lavoro, creare opportunità occupazionali

1. rendere il lavoro più attraente
2. riformare i sistemi pensionistici
3. reinserire i disoccupati nel mondo del lavoro
4. conciliare sicurezza e flessibilità

Accelerare la crescita

1. sfruttare il potenziale del mercato unico
2. attrarre capitali privati per finanziare la crescita
3. creare un accesso all'energia che sia efficace in termini di costi

In allegato alla Comunicazione, la Commissione presenta anche una Relazione sui progressi compiuti in merito ad Europa 2020 (che esamina la situazione per quanto riguarda gli obiettivi principali dell'UE, i progetti di programmi nazionali di riforma e le riforme previste dagli

³⁶² Cfr. IP/11/22 Bruxelles, 12 gennaio 2011.

Stati membri), una Relazione macroeconomica (che illustra le prospettive macroeconomiche e indica le misure più atte a produrre effetti positivi favorevoli alla crescita), una Relazione sull'occupazione (che esamina la situazione occupazionale e le politiche connesse al mercato del lavoro, costituendo inoltre la base della "Relazione comune sull'occupazione", che sarà adottata congiuntamente dalla Commissione e dal Consiglio a norma dell'articolo 148, paragrafo 5, del TFUE).

Inoltre, l'analisi annuale della crescita è corredata di una Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti in materia di occupazione (un supplemento tecnico degli orientamenti in materia di occupazione adottati solo pochi mesi fa, necessario per rispettare l'obbligo giuridico di adottare ogni anno tali orientamenti).

In uno scenario 2011 complesso e pieno di incertezze (secondo le parole di Nicolas Sarkozy, presidente di turno del G20, pronunciate a Davos il 27 gennaio 2011, tre grandi rischi incombono sull'economia mondiale: debito sovrano, non solo in Europa, ma anche negli Stati Uniti; squilibri monetari e finanziari; volatilità estrema delle materie prime), l'avvio in Europa di un più efficace sistema di *governance* e il varo di nuovi strumenti finanziari rappresentano fattori indubbiamente positivi.

Riassumiamo, secondo le parole del Direttore Generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni, l'importanza delle innovazioni introdotte sotto la spinta della crisi rispetto al quadro istituzionale precedente. "Prima della crisi, l'eurozona aveva a disposizione, come ho detto prima, la politica monetaria e una regola debole come il vecchio Patto di Stabilità e Crescita. Con le riforme già concordate o in discussione avanzata, la UE e l'eurozona si sono date nuovi strumenti di intervento in tre importanti aree: la vigilanza bancaria e finanziaria; il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio; i meccanismi e le procedure per la gestione delle crisi. Le prime due riforme dovrebbero rafforzare la capacità della UE di prevenire l'accumulazione di squilibri finanziari insostenibili e quindi l'insorgere di situazioni di crisi. La terza riforma consentirà di gestire le crisi in maniera ordinata facilitando il processo di aggiustamento degli squilibri."³⁶³

Inoltre, anche la politica monetaria perseguita dalla BCE dovrà affron-

³⁶³ Estratto, *L'Unione Europea di fronte alla crisi globale: le implicazioni per le banche, la finanza e la politica economica*, Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia Fabrizio Saccomanni, Bundesministerium der Finanzen Berlino, 8 febbraio 2011.

tare sfide particolarmente ardue.

"Dall'inizio della crisi, nell'estate del 2007, la politica monetaria ha dovuto far fronte a una serie di sfide, legate in particolare all'interazione tra l'andamento dell'economia reale e le turbolenze verificatesi sui mercati finanziari. Ciò ha imposto alle banche centrali di operare non solo attraverso gli strumenti tradizionali, in particolare il tasso di riferimento con cui viene immessa liquidità nel sistema, ma anche con strumenti cosiddetti non-convenzionali, mirati ad aggirare le disfunzioni che si sono venute a creare nel sistema finanziario. [...] Vorrei esaminare alcune delle sfide che le banche centrali devono affrontare in una fase come quella attuale, [...]. Il primo aspetto riguarda la valutazione della situazione economica prevista nel periodo in cui la politica monetaria produce la sua efficacia, ossia circa 18-24 mesi. Fare previsioni è sempre difficile, ma lo è particolarmente in una fase di ripresa dell'attività economica dopo una crisi come quella appena attraversata [...] La seconda sfida, connessa alla prima, riguarda la difficoltà di stimare le pressioni inflazionistiche e di prevederle [...] La terza sfida che devono affrontare le banche centrali dei paesi avanzati riguarda la fragilità del sistema finanziario, in una fase di ridimensionamento del sistema stesso e di riduzione della sua leva finanziaria complessiva. [...] La quarta sfida riguarda proprio l'efficacia del meccanismo di trasmissione della politica monetaria, a fronte delle turbolenze finanziarie, in particolare per quel che riguarda i debiti sovrani. Questa sfida è particolarmente acuta nell'area dell'euro, dove, a differenza del resto del mondo, la moneta è chiaramente separata dal bilancio pubblico. Nell'area dell'euro i problemi di debito pubblico creati dalla crisi non possono essere risolti con l'inflazione. Il Trattato l'esclude. L'esclude il comportamento della Banca centrale. L'altra modalità di aggiustamento è il risanamento delle finanze pubbliche attraverso un surplus primario di bilancio che porta a stabilizzare e poi a ridurre il peso del debito pubblico sul Prodotto lordo. In tutti i paesi deve essere raggiunto questo obiettivo, non solo nell'area dell'euro."³⁶⁴

A questi progressi, tuttavia, come si diceva poco fa, se ne dovranno accompagnare ulteriori in altri campi, paralleli ma strettamente colle-

³⁶⁴ Estratto, *Le Sfide della Politica Monetaria*, Relazione di Lorenzo Bini Smaghi, Membro del Comitato esecutivo della BCE, Prometeia, Bologna, 27 gennaio 2011.

gati, al fine di elevare la crescita potenziale dell'Unione.³⁶⁵

Sarà fondamentale che il coordinamento tra i diversi piani di intervento europei, da quelli tradizionali (Mercato interno) a quelli redistributivi (Politica di coesione) a quelli strutturali (Europa 2020), che convergono di fatto sugli stessi obiettivi di sviluppo, sia efficace e possa poggiare su una nuova ed adeguata impostazione del bilancio dell'Unione (cfr. paragrafo seguente e cap. 2, Parte II).

Sarà fondamentale, quindi, che non si creino sovrapposizioni e/o conflitti di competenza tra le diverse azioni previste sotto l'egida di Europa 2020 e del *Single Market Act*. Inoltre, sarà vitale non riproporre quella molteplicità di obiettivi e di strumenti che, come si è visto, è stata una delle principali ragioni del parziale successo della Strategia di Lisbona.

E' arrivato, ormai, il momento di puntare ad una vera Unione Economica, secondo il titolo di un recentissimo *paper* della Rodrigues.³⁶⁶ Si tratta, da un lato, di sviluppare le riforme sulla *governance* già avviate (e da implementare), dall'altro, di utilizzare al meglio e con un approccio coerente tutti gli strumenti di *policy* dell'Unione attualmente disponibili: Patto di Stabilità e Crescita, EU2020, *Single Market Act*, Bilancio dell'Unione, Meccanismo Europeo di Stabilità, Sistema di vigilanza finanziaria, Sorveglianza macroeconomica, Politica monetaria guidata dalla BCE.

Ciascuno di questi strumenti dovrà essere impegnato nel conseguimento delle priorità ritenute fondamentali: promuovere un nuovo tipo di sviluppo, assicurare la responsabilità fiscale, assicurare la stabilità finanziaria, accrescere la convergenza interna.

La tavola riportata nella pagina seguente, estratta dal *paper* in versione originale in inglese, sintetizza il quadro generale.

³⁶⁵ Una proposta finalizzata ad elevare la crescita dell'Eurozona e dell'UE è contenuta in Amato G., Baldwin R., Gros D., Micossi S. e Padoan P.C., *A Renewed Political Deal for Sustainable Growth within the Eurozone and the EU* in *CEPS Policy Brief*, n. 227, 30 November 2010, Bruxelles, *Centre for European Policy Studies*. Oltre a ribadire che recuperare la solidità finanziaria non basta per tornare alla crescita ma che occorre puntare sulle riforme strutturali, in particolare nei servizi, e sugli investimenti in infrastrutture, il documento richiama un recente studio di McKinsey *Global Institute*, *Beyond Austerity: a path to economic growth and renewal in Europe*, october 2010. Lo studio segnala le *best practices* nazionali in svariati campi, che hanno reso alcuni paesi europei produttori *leader* mondiali, determinando anche forti aumenti della produttività. Partire, quindi, dai modelli vincenti ed esportarli all'interno dell'Unione: questo potrebbe essere un modo per far aumentare la produttività e, quindi, la crescita economica dell'intero continente.

³⁶⁶ Cfr. Rodrigues, *Time for an Economic Union*, 9 febbraio 2011.

Table 1 The reform of EU economic governance- Comprehensive overview
 Fine-tuning its policy instruments to strengthen the sustainability of the euro-zone

PRIORITIES FOR THE EUROZONE SUSTAINABILITY	PROMOTING A NEW KIND A OF GROWTH	ENSURING FISCAL RESPONSIBILITY	ENSURING FINANCIAL STABILITY	INCREASING INTERNAL CONVERGENCE
EU POLICY INSTRUMENTS				
EU2020 STRATEGY Community Programmes National Reform Programmes	Beyond GDP measuring growth 3 Strategic priorities 10 guidelines 7 flagships	Structural reforms for more effective and efficient public finances	Increasing the attractiveness for new investments	Generalising the implementation of the EU2020 Strategy
SINGLE MARKET	New market opportunities	New sources of taxation Tax coordination	Financial markets integration and reform	Tax and social convergence
MACRO-ECONOMIC SURVEILLANCE AND CORRECTION	Create conditions to implement EU2020 Coordinate spill-over effects	Facilitate budget re-balancing	Strengthening National attractiveness for new investments	Correcting the macro-economic imbalances with a balanced approach
EU BUDGET Community Programmes Structural Funds EIB	Providing additional financial support to the EU2020	Reducing national budgetary effort	Providing a guarantee to project bonds	EU support to catching-up
STABILITY AND GROWTH PACT	Ensure fiscal space for EU2020 investments	Stronger fiscal discipline Reward the quality of public finance New sources of public revenue	Credibility of the Medium-term objectives	Ensure fiscal space for catching up investments
EUROPEAN STABILITY MECHANISM	Enable key national public investments	Last resort solidarity against sovereign default Mutualisation of debt issuance	Reduce speculative pressures over the euro-zone	Ensure reasonable spreads among Member states
EUROPEAN SUPERVISION SYSTEM FINANCIAL SYSTEM REFORMS	Make financial system support Eu2020 objectives	Reducing speculative pressure on public debt	Stress tests, Regulations, reserves, bonus to ensure responsible financial investment	
EUROPEAN CENTRAL BANK	General conditions to promote growth	Ensuring stable conditions for low interest rates	Inflation control	Last resort to ensure access to credit(provisional)

Secondo l'autrice, occorre puntare ad un compromesso: un più forte coordinamento e una maggiore convergenza delle politiche economiche e fiscali in cambio di un più forte meccanismo europeo di governo del debito sovrano. In questo modo, sarà possibile garantire la sostenibilità di lungo periodo dell'euro zona e affrontare le sfide della globalizzazione, nell'ottica di un nuovo modello di sviluppo.

E', quindi, in questo quadro variegato di proposte, fermenti e suggestioni, comunque in forte movimento, che, al margine del vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea riunitosi a Bruxelles il 4 febbraio scorso, la cancelliera Angela Merkel e il presidente Nicolas Sarkozy hanno presentato il loro "Patto per la competitività". Un piano in sei punti che prevede: abolizione della scala mobile, accordo di riconoscimento reciproco dei diplomi e titoli di studio per promuovere la mobilità del lavoro in Europa, creazione di una base d'imposta unica per le imprese, adattamento dei sistemi pensionistici all'evoluzione demografica (aumento dell'età pensionabile), tetto all'indebitamento iscritto nelle costituzioni nazionali, introduzione di regimi nazionali per la gestione delle crisi bancarie. I Paesi UE dovrebbero impegnarsi a mettere in atto entro 12 mesi questi sei punti.

Per valutare la competitività dei paesi e quindi i loro progressi in questa direzione sono stati proposti tre indicatori: il primo con riferimento alla stabilità dei salari unitari reali e l'orientamento del costo del lavoro sull'evoluzione della produttività; il secondo con riferimento alla stabilità delle finanze pubbliche in generale, per la quale l'indebitamento pubblico implicito ed esplicito svolgerà certamente un ruolo importante; il terzo con riferimento ad un tasso minimo d'investimento in ricerca, sviluppo, educazione e infrastrutture secondo una percentuale del PIL che è ancora da definire. È allo studio, inoltre, secondo quanto si legge nel testo del Patto, "un meccanismo di sanzioni" per i paesi che non rispettino gli impegni. Alla Commissione Ue, che, se necessario, agirà di concerto con la Bce e con il nuovo Comitato Ue di sorveglianza sul rischio sistemico, sarà attribuito il compito di valutare i progressi. A questa proposta di rilancio della politica economica europea (cfr. anche cap. 2.4 della Parte II), si accompagna la richiesta di un vertice straordinario sull'economia in marzo, che preceda il Consiglio europeo del 24 e 25. Inoltre, il presidente francese Sarkozy ha proposto di tenere una volta l'an-

no un vertice a livello di capi di Stato e di governo dei 17 Paesi dell'eurozona, per approfondire il coordinamento delle loro politiche economiche. Dopo il vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'area euro dell'11 marzo 2011, che sostanzialmente trasforma la proposta di Patto per la Competitività in Patto per l'Euro, e dopo l'accordo raggiunto il 15 marzo 2011 in sede ECOFIN sul pacchetto di misure intese a rafforzare la *governance* economica nell'UE, più in particolare nella zona euro, il Consiglio europeo del 24-25 marzo, oltre ai problemi derivanti dalla grave situazione della Libia e del Giappone, ha affrontato i suddetti temi, riprendendo il filo delle Conclusioni del vertice di dicembre*.

"Il Consiglio europeo ha adottato un pacchetto globale di misure intese a rispondere alla crisi, preservare la stabilità finanziaria e porre le basi di una crescita intelligente e sostenibile che sia all'insegna dell'inclusione sociale e crei occupazione: si rafforzeranno così la *governance* economica e la competitività della zona euro e dell'Unione europea."

Nel quadro nuovo del semestre europeo, il Consiglio europeo ha approvato le priorità in materia di risanamento di bilancio e riforme strutturali. Tutti gli Stati membri tradurranno tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

In particolare: "Le politiche di bilancio per il 2012 dovrebbero mirare a ripristinare la fiducia assicurando la sostenibilità del *trend* del debito e garantendo che i disavanzi siano ricondotti al di sotto del 3% del PIL secondo la tempistica convenuta dal Consiglio. È a tal fine necessario, nella maggior parte dei casi, un aggiustamento strutturale su base annua ben superiore allo 0,5% del PIL. Il risanamento dovrebbe essere accelerato negli Stati membri che versano in una situazione di forte disavanzo strutturale o di livello del debito pubblico molto alto o in rapida crescita."

Per quanto riguarda il rafforzamento della *governance*, va portato avanti, secondo il Consiglio, il pacchetto di sei proposte legislative presentato il 29 settembre 2010 dalla Commissione che, come si è visto in precedenza, prevede il rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali e una nuova sorveglianza degli squilibri macroeconomici.

Anche per ciò che concerne la protezione della stabilità finanziaria dell'eurozona, il Consiglio approva le proposte relative all'istituzione di un

* Cfr. Dipartimento Politiche Comunitarie, newsletter n. 64, 29 marzo 2011.

meccanismo (permanente) europeo di stabilità che sarà attivo dal 1° gennaio 2013.**

Ma il punto più interessante delle decisioni del Consiglio di primavera in tema economico è senza dubbio quello che prevede un vero e proprio "salto di qualità" nel coordinamento delle politiche economiche: il "Patto euro plus", che di fatto assorbe e rilancia la proposta franco-tedesca di febbraio. "Il Patto euro plus che è stato approvato dai capi di Stato o di governo della zona euro e cui hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania consoliderà ulteriormente il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria e porterà ad un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, con l'obiettivo di migliorare la competitività e in tal modo aumentare il livello di convergenza rafforzando la nostra economia sociale di mercato. Il Patto resta aperto all'adesione di altri Stati membri. Esso rispetterà pienamente il mercato unico nella sua integralità. Gli Stati membri che hanno sottoscritto il Patto si impegnano, in base agli indicatori e ai principi ivi previsti, ad annunciare una serie di azioni concrete da portare a termine nei dodici mesi successivi. Alcuni Stati membri hanno già annunciato i primi impegni. Tutti gli Stati membri partecipanti presenteranno i loro impegni quanto prima e comunque in tempo utile affinché siano inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma - che dovranno essere trasmessi in aprile - e siano valutati al Consiglio europeo di giugno."

Lo sforzo rinnovato di più stretto coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza s'ispira alle quattro linee

** Se da un lato non è stato raggiunto un accordo sulle modalità di reperimento dei fondi per l'ampliamento della capacità di finanziamento dell'EFPSF (*European Financial Stability Facility*) a 440 miliardi di euro, dall'altra parte si sono fatti considerevoli passi avanti nella definizione dell'ESM (*European Stability Mechanism*, in vigore dal 2013). Quest'ultimo avrà una capacità di prestito effettiva di 500 mld a fronte di un capitale sottoscritto di 700 mld di euro, derivanti dalla somma di 620 mld di garanzie e capitali esigibili e 80 mld che gli Stati membri dovranno versare a partire dal 2013 in 5 pagamenti annuali di pari ammontare. Le singole contribuzioni saranno commisurate alla quota di capitale detenuta in BCE da ciascun paese e gli Stati potrebbero, se si rendesse necessario, vedersi costretti ad accelerare i pagamenti. All'ESM sarà riconosciuta la possibilità di fornire prestiti agli Stati in difficoltà, che saranno però condizionati all'implementazione di programmi di aggiustamento macroeconomico e fiscale; in aggiunta il nuovo fondo potrà intervenire per sottoscrivere titoli di stato in emissione. Il regolamento dell'ESM prevederà una precisa griglia per stabilire l'interesse sui prestiti concessi e, a partire dal 2013, introdurrà l'obbligo per gli Stati insolventi di far partecipare il settore privato alle perdite derivanti dalla ristrutturazione del debito pubblico. La principale novità in tal senso è legata, infatti, all'introduzione delle clausole d'azione collettiva (CAC), che dovranno essere standardizzate e obbligatorie per le emissioni di tutti gli Stati membri dell'area euro.

guida seguenti.

- s'iscriverà nella linea dell'attuale governance economica dell'UE e la irrobusterà;
- verterà sui settori d'intervento prioritari essenziali per stimolare la competitività e la convergenza. Nei settori d'intervento prescelti i capi di Stato o di governo fisseranno obiettivi comuni, che gli Stati membri partecipanti perseguiranno attuando combinazioni proprie di politiche in considerazione delle sfide specifiche cui sono confrontati,
- ogni anno ciascun capo di Stato o di governo assumerà impegni nazionali concreti;
- il Patto rispetterà pienamente il mercato unico nella sua integralità.

Gli Stati membri partecipanti al Patto s'impegnano ad adottare tutte le misure necessarie per realizzare gli obiettivi di stimolare la competitività e l'occupazione, concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria. Gli impegni saranno concreti e il controllo "politico" avverrà a livello di capi di Stato e di governo.

Insomma, il coordinamento delle politiche economiche comincia ad estendersi, seppure ancora senza alcuna imposizione formale, ma solo con l'arma del "controllo politico", ad aspetti diversi da quelli finora prevalenti, strettamente fiscali e finanziari, che riguardano la competitività e la crescita. Certamente, secondo i termini utilizzati da Mario Monti in un articolo dal titolo "Il patto per l'Euro" pubblicato sul Corriere della sera del 28 marzo u.s., nel Patto "rimane un'asimmetria. Gli interventi che ogni Stato farà, e i risultati che otterrà, in tema di stabilità (sostenibilità della finanza pubblica e stabilità finanziaria) saranno sottoposti a controlli e sanzioni più cogenti di quelli applicabili agli interventi e ai risultati in tema di crescita. È perciò probabile che, in termini di effetti concreti, il nuovo patto conduca a rafforzare più la stabilità che la crescita".

Ma, nonostante queste debolezze, il cammino europeo delle riforme prosegue.

1.4 Il rafforzamento del Mercato interno

La mediocre *performance* della crescita economica europea negli ultimi dieci anni, di cui ai capitoli 1 e 2 della Parte I, e le conseguenze della crisi finanziaria ed economica del 2008-2009, di cui al capitolo 5, suscitano timori riguardo alle prospettive economiche di medio-lungo periodo dell'Europa, come abbiamo appena visto.

Un aspetto particolarmente preoccupante è rappresentato dal fatto che la crescita della produttività, al contrario di quanto avvenuto negli Stati Uniti, è rimasta stagnante: se non aumenta l'efficienza nell'utilizzo dei fattori produttivi molti degli obiettivi fissati dall'agenda di Lisbona e rinnovati da Europa 2020 saranno difficili da raggiungere.

Un'insufficiente crescita della produttività è alla radice del problema della scarsa competitività europea che si riflette nella erosione delle quote mondiali di esportazioni e nella continua riduzione della capacità di attrarre investimenti diretti esteri. Alla base di questo debole andamento della produttività vi sono molteplici cause, tra cui, la presenza di un settore terziario non efficiente. Il problema è dato non solo dal peso elevato nell'economia che ha questo settore (75 per cento del PIL negli Stati Uniti, 70 per cento in Europa), ma anche dal fatto che il settore terziario è il fornitore di input chiave per la produzione manifatturiera. Il costo degli *input* di servizi, per i grandi paesi europei, supera mediamente il 40 per cento del valore della produzione negli altri settori. D'altra parte, occorre ricordare che, nonostante un progressivo aumento degli scambi internazionali di servizi alle imprese, il terziario rimane decisamente meno aperto al commercio estero rispetto alla manifattura. Questo implica sia che i servizi non sono esposti alla concorrenza internazionale, sia che le attività produttive che adoperano tali servizi come input non possono importare servizi alternativi ad un minor prezzo. Queste rigidità scoraggiano gli investimenti diretti esteri, privando, di conseguenza, i paesi di destinazione di tali investimenti di numerose esternalità positive.

La deregolamentazione dei servizi, in base ad analisi empiriche condotte in alcuni dei principali paesi europei, risulta correlata positivamente con una più rapida crescita della produttività e della competitività del-

l'economia nel suo complesso. Le riforme producono effetti positivi nel medio-lungo termine e i benefici della concorrenza superano ogni eventuale costo in termini di perdita di posti di lavoro nel breve termine.

D'altra parte, come ampiamente ribadito nell'Introduzione di questo volume, il Mercato interno ha costituito l'asse portante del processo di integrazione europea.

Questi temi, e più in generale la necessità di proseguire e rafforzare la riforma del mercato interno, sono trattati in particolare nel "Rapporto Monti" e nel *Single Market Act*, proprio in sintonia con la nuova strategia per lo sviluppo.

Nel maggio del 2010, il Rapporto, predisposto da Mario Monti su incarico della Commissione, dal titolo "Una nuova strategia per il mercato interno al servizio dell'economia e della società europea", da un lato, ha proposto l'integrazione nella strategia del mercato interno di politiche ritenute fino ad allora distanti dal suo campo di applicazione, dall'altro, ne ha esteso le regole a nuovi settori fondamentali per lo sviluppo economico.

I suggerimenti del Rapporto Monti sono stati ripresi dalla Commissione europea con l'adozione della Comunicazione del 27 ottobre 2010, "Verso un atto per il mercato unico per un'economia sociale di mercato altamente competitiva - 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato".

Michel Barnier, commissario per il Mercato interno, ha detto³⁶⁷: "I mercati devono servire sia l'economia che i nostri cittadini. È questa la nostra concezione di società. Ma in questo momento il mercato unico dell'UE non esprime tutto il suo potenziale: deve offrire di più. I cittadini e le imprese, sia piccole che grandi, devono trarre dei vantaggi dal mercato unico. È davvero un problema urgente: l'Europa non può permettersi che questo potenziale vada sprecato. Per questa ragione oggi presentiamo 50 proposte da attuare entro il 2012 per far funzionare meglio il mercato unico."

Le azioni sono dirette al sostegno alla crescita duratura e sostenibile, al rilancio della fiducia dei cittadini europei nel mercato interno, al miglioramento della *governance* del mercato interno. In merito a tali proposte, la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubbli-

³⁶⁷ IP/10/1390, Bruxelles, 27 ottobre 2010

ca da concludere entro il 28 febbraio 2011.

Nel percorso che l'Europa sta tracciando verso una nuova strategia di sviluppo, si è inserito, quindi, con un ruolo fondamentale, accanto ad Europa 2020, e strettamente legato ad essa, un nuovo strumento di policy, il cosiddetto *European Single Market Act*.

Il *Single Market Act* si pone come una leva fondamentale per il decollo della Strategia 2020: un mercato interno modernizzato e ben funzionante, infatti, rappresenta la base comune di tutte le iniziative ivi previste.

RIQUADRO 26

***EUROPEAN SINGLE MARKET ACT*, Estratto da "Verso un Atto per Il Mercato Unico. Per un'economia sociale si mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato"³⁶⁸**

INTRODUZIONE

La costruzione di un grande mercato è al cuore del progetto europeo dei padri fondatori. che avevano compreso quanto fosse importante incontrarsi, commerciare, lavorare insieme organizzando una società più ricca, più creativa, più intelligente, più giusta e più forte nel mondo. La condivisione di uno spazio di vita economica e sociale comune nel rispetto delle nostre diversità, il desiderio di essere nel contempo nutriti e consolidati da un interesse a stare insieme: questa era ed è ancora oggi l'ambizione del grande mercato europeo. Mercato comune, mercato unico, mercato interno, l'evoluzione della denominazione nel tempo traduce un duplice fenomeno di approfondimento e di arricchimento del grande mercato europeo. Sviluppandosi attorno a quattro grandi libertà di circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali, è stato altresì completato ed arricchito, in particolare mediante il consolidamento dell'integrazione economica, la creazione di una moneta unica e lo sviluppo della politica di coesione. Una politica di coesione che accompagna il mercato unico è indispensabile per garantire che tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica possano beneficiarne e contribuirvi.

Quasi 60 dopo l'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, i contributi del mercato unico sono incontestabili. Nel corso degli ultimi venti anni l'istituzione del mercato unico e l'apertura delle frontiere sono stati tra i principali motori di crescita in Europa.

³⁶⁸ COM(2010) 608 definitivo Bruxelles, 27.10.2010

L'effetto combinato dell'integrazione del mercato interno, soprattutto con la liberalizzazione delle industrie di rete, e dell'allargamento ha prodotto 2,75 milioni di posti di lavoro supplementari e una crescita dell'1,85% nel periodo 1992-2009, secondo le stime della Commissione.

L'Europa è diventata la più vasta economia del mondo. Anche escludendo il commercio intraeuropeo siamo i primi importatori ed i primi esportatori. Il mercato unico è un *atout* fondamentale della nostra competitività internazionale, senza il quale non avremmo un ruolo così importante nell'equilibrio mondiale delle forze economiche, proprio nel momento in cui emergono dei nuovi protagonisti. Ma prima di tutto il mercato unico offre vantaggi quotidiani alle imprese e ai cittadini nell'ambito delle loro attività. Il commercio intraUE rappresenta oggi rispettivamente il 17% e il 28% del commercio mondiale dei beni e dei servizi. La riduzione del 70% del costo delle telefonate nella telefonia mobile o il calo del 40% dei prezzi dei biglietti aerei costituiscono esempi concreti di questi vantaggi.

Grazie alle "solidarietà di fatto" che crea tra i cittadini europei e perché è stato in grado di rinnovarsi, approfondirsi ed arricchirsi nel corso del tempo, il nostro grande mercato europeo è rimasto in questi quasi sessanta anni la pietra angolare del progetto europeo. Il mondo, però, non è più quello del 1985, quando la Commissione propose il profondo rinnovamento che ha portato alla creazione, il 1° gennaio 1993, del mercato unico.

Il mondo è cambiato. La globalizzazione ha accelerato gli scambi e le evoluzioni tecnologiche e ha portato all'emergere di nuovi protagonisti, che sono nostri concorrenti anche nei principali settori di nostra competenza: i prodotti ed i servizi ad elevato valore aggiunto. Si tratta per l'Europa di una duplice sfida: sviluppare con ancora maggiore determinazione le nostre competenze in settori a forte valore aggiunto e svolgere una politica che agevoli la partecipazione delle imprese europee e in particolare delle PMI alle eccezionali possibilità offerte da questi nuovi poli di crescita. L'Europa stessa è cambiata. Si è riunificata, ampliata e approfondita.

Lo *choc* della crisi finanziaria e della crisi economica ha colpito tutte le nostre economie e tutti i settori. Ha indebolito sia gli imprenditori sia i lavoratori e ha ridotto il potere d'acquisto di milioni di consumatori europei. Il mercato unico è uno dei nostri *atouts* di fronte a questa crisi. Ha consentito di attenuarne gli effetti. Aiuterà anche a venirne fuori, dall'alto, e costituisce un punto di forza importante per il futuro.

Per tutte queste ragioni, il presidente Barroso ha affidato a Mario Monti la missione di presentare una relazione sul rilancio del mercato unico. Come

afferma Mario Monti nella sua relazione "il conseguimento di un mercato unico efficiente e di vasta portata è un fattore chiave che incide sulle prestazioni macroeconomiche globali dell'UE. 1 Aggiunge che se è "meno popolare che mai, il mercato unico è più necessario che mai" 2. La sua relazione propone pertanto "una nuova strategia per proteggere il mercato unico dai rischi di nazionalismi economici, estenderlo a nuovi settori cruciali per la crescita europea e creare attorno ad esso un adeguato livello di consenso" 3. Il Parlamento europeo sottolinea nella sua relazione del 2010 che "l'integrazione nel mercato unico non è un processo irreversibile e che il proseguimento dell'esistenza del mercato unico non deve essere dato per scontato". Questa constatazione giustifica oggi una nuova ambizione per le politiche del mercato unico al servizio di un'economia sociale di mercato altamente competitiva. Per rilanciare un'integrazione ancora incompleta e realizzare il nostro potenziale di crescita al servizio del progresso umano. Per ritrovare insieme la fiducia nel nostro modello di economia sociale di mercato riportando i cittadini europei al cuore del mercato. Per proporre un nuovo approccio globale per il mercato unico che riguardi tutti i protagonisti di questo mercato. Per garantire in modo più adeguato la comprensione e il rispetto delle sue regole nell'Unione e la loro traduzione nella nostra vita quotidiana. Questa strategia è una strategia di economia sociale di mercato. Parte dalla constatazione che un mercato unico deve basarsi su tutti i protagonisti del mercato: le imprese, i consumatori e i lavoratori. È così che il mercato unico consentirà all'Europa di ottenere una competitività collettiva. Perché il mercato unico è in grado di garantire una maggior crescita e maggiori posti di lavoro. Il suo potenziale non è pienamente valorizzato. Gli appalti pubblici transfrontalieri, ad esempio, costituivano solo circa l'1,5% di tutte le aggiudicazioni di appalti pubblici nel 2009. Malgrado i progressi significativi realizzati nel mercato unico dei servizi, i servizi transfrontalieri rappresentano solo il 5% del PIL dell'Unione, rispetto al 17% dei beni manifatturieri scambiati in seno al mercato unico. Nel 2008 solo il 7% dei consumatori ha effettuato acquisti transfrontalieri su internet 4. Secondo stime della Commissione 5, completando, approfondendo e sfruttando pienamente il mercato unico, in particolare mediante le misure proposte nella presente comunicazione, si otterrebbe una crescita potenziale stimata al 4% del PIL nel corso dei prossimi dieci anni 6. Il mercato unico, inoltre, non costituisce in sé un obiettivo. È uno strumento al servizio delle altre politiche. Se il mercato unico funziona correttamente tutte le azioni pubbliche e private e le risposte apportate alle sfide della crescita,

della coesione sociale, dell'occupazione, della sicurezza e dei cambiamenti climatici avranno una maggiore forza per raggiungere i risultati che si prefiggono. Per queste ragioni il rilancio del mercato unico si rivela lo strumento indispensabile della strategia UE 2020. La strategia UE 2020 propone 7 iniziative faro: i) l'Unione dell'innovazione, ii) gioventù in movimento (youth on the move), iii) un'agenda digitale europea, iv) un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, v) una politica industriale per l'era della globalizzazione, vi) un'agenda per le nuove competenze e i nuovi posti di lavoro e vii) una piattaforma europea contro la povertà. Il mercato unico modernizzato costituisce le fondamenta comuni di tutti questi edifici. È la leva che consentirà loro di creare crescita e posti di lavoro, generando la dinamica di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che rafforzerà le sinergie tra le varie iniziative faro. Alcuni elementi delle iniziative faro sono strutturanti per il funzionamento del mercato unico e costituiscono pertanto misure prioritarie per il suo rilancio. Queste misure sono menzionate sia nella presente comunicazione che nelle iniziative faro, e in particolare nell'agenda digitale europea, l'Unione dell'innovazione e la politica industriale nell'era della globalizzazione. Senza imporre nuovi vincoli, questo rilancio deve dare accesso ad uno spazio di possibilità. Con l'elaborazione e l'attuazione efficaci di regole comuni, il mercato unico deve fungere da trampolino per una crescita strutturale. Spazio di competitività e concorrenza, è il vero campo base dei cittadini europei nella mondializzazione. Deve restare aperto al mondo senza ingenuità e favorire la cooperazione con i nostri partner commerciali per garantire in particolare una più adeguata convergenza delle regole e delle norme vigenti sui vari mercati mondiali, generando benefici reciproci. In questo contesto è importante tenere a mente che il successo del modello europeo si basa sulla sua capacità di associare prestazione economica e giustizia sociale e di mobilitare, per la realizzazione di questo obiettivo, l'insieme dei protagonisti dell'economia e dei partner sociali. I nostri sforzi devono pertanto orientarsi in via prioritaria sui punti di forza dell'economia europea: i 20 milioni di imprese in Europa, in particolare piccole e medie imprese, guidate dai creatori, lavoratori, studenti, artigiani e imprenditori che sono tutti protagonisti del mercato unico e che hanno bisogno di finanziamenti per innovare, rafforzare la loro competitività e creare posti di lavoro. Per ritrovare la fiducia, occorre anche rivolgersi ai cittadini consumatori in quanto protagonisti del mercato unico e consentir loro di comprare, investire, farsi curare e formarsi ovunque in Europa. Il mercato unico deve garantire a tutti i cittadini con-

sumatori europei l'accesso a prodotti sicuri e affidabili, che siano conformi alle norme e offerti a prezzi competitivi. Ciò vale per i prodotti agricoli e alimentari, ma anche per i prodotti manifatturieri. Lo stesso deve avvenire - ed essere percepito come tale - in numerosi altri settori di attività, in particolare i servizi, ivi compresi i servizi di interesse economico generale e i servizi finanziari al dettaglio. Per affrontare queste sfide, per ripristinare la fiducia, per rilanciare una crescita nel contempo sostenibile ed equa, l'Europa deve essere in grado di impegnarsi con forza e determinazione. Occorre un impegno collettivo europeo, un'appropriazione degli obiettivi e dei mezzi da parte di tutti i protagonisti, europei, nazionali o regionali, pubblici e privati, economici e sociali. Questo è il significato della presente comunicazione che la Commissione sottopone oggi al dibattito pubblico. La sua realizzazione consentirà da una parte di sfruttare gli importanti bacini di crescita presenti nell'economia digitale, nel settore dei servizi e nelle evoluzioni legate all'ambiente e ai cambiamenti climatici, e d'altra parte di creare un consenso in proposito, rispondendo alle preoccupazioni individuate da Mario Monti⁷. La Commissione auspica che in tutta Europa si apra per quattro mesi un ampio dibattito sul rilancio del mercato unico. Al termine del dibattito, la Commissione proporrà alle altre istituzioni di suggellare il loro impegno sulla versione definitiva dell'atto. La realizzazione del presente atto per il mercato unico consentirà di segnare in modo dinamico il 20° anniversario del mercato unico alla fine del 2012. Il presente atto è adottato parallelamente alla "Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione: eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione" che si incentra sull'eliminazione degli ostacoli incontrati dai cittadini europei nella loro vita quotidiana, ad esempio quando viaggiano, studiano, si sposano, vanno in pensione, comprano o ereditano un bene o votano in un altro Stato membro. L'atto per il mercato unico e la relazione sulla cittadinanza sono iniziative complementari destinate a superare la frammentazione persistente dell'Unione europea quando si tratta di questioni che interessano i cittadini da vicino, e a concretizzare nello stesso tempo l'impegno di creare un'Europa dei cittadini e un mercato unico efficace, per rispondere alle esigenze e alle aspettative dei cittadini e delle imprese.

**Il bilancio dell'Unione europea
di fronte alle nuove sfide**

di Antonella Crescenzi e Cinzia Raimondi

Non è possibile separare la Strategia di Lisbona e la sua evoluzione in "Europa 2020" dagli sviluppi che interessano il bilancio dell'Unione europea. Alla luce di questo intreccio storico, che coinvolge anche la politica di coesione, come si è descritto nel capitolo 4 della Parte I, e delle innovazioni introdotte sul tema dal Trattato di Lisbona, il capitolo presenta il recente percorso di riflessione sulla riforma del bilancio, il cui punto finale è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione *The EU budget review* adottata il 19 ottobre 2010.

2.1 Verso una riforma del bilancio dell'Unione europea

2.1.1 Le analisi della Commissione

Il Rapporto Sapir del 2003 e la Comunicazione della Commissione del febbraio 2004, come già richiamato nel capitolo 4.2, hanno, non solo, aperto la strada per la definizione dell'Accordo Interistituzionale del maggio 2006 e del quadro finanziario 2007-2013, ma anche avviato una riflessione sulla necessità di riformare il bilancio dell'Unione. D'altronde, nello stesso Accordo si prevedeva una clausola di revisione globale della struttura delle entrate e delle spese del quadro finanziario da varare nel biennio 2008-2009.

Partendo, dunque, da queste basi, la Commissione ha agito su fronti

paralleli: da un lato, ha impostato due studi, uno che riguarda le entrate, ovvero il finanziamento del bilancio, l'altro che attiene alle spese, entrambi completati entro la prima metà del 2008; dall'altro, il 12 settembre 2007, ha adottato la comunicazione "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009". La consultazione si è chiusa il 15 aprile e i risultati sono stati presentati il 12 novembre 2008 in una Conferenza a Bruxelles dall'omonimo titolo "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa". Alla luce degli approfondimenti e delle proposte che hanno avviato il dibattito sulla riforma del bilancio, l'Unione europea ha sistematizzato i diversi contributi e quindi, successivamente, delineato un nuovo quadro normativo di riferimento, anche in considerazione della nuova programmazione finanziaria 2013 - 2020, come vedremo nel paragrafo finale di questo capitolo. L'analisi e le relative proposte hanno riguardato sia il lato delle entrate che quello delle spese.

2.1.1.1 Entrate

Il 29 aprile 2008 è stato presentato il Rapporto finale su "Il finanziamento del bilancio dell'Unione europea" (No 30-CE-0122101/00-72), redatto a cura di esperti di fama internazionale.³⁶⁹

Nello studio sulle entrate riemergono alcune delle analisi critiche contenute nella relazione su "Il futuro delle risorse proprie" del gruppo di lavoro presieduto da Alain Lamassoure, presentata nel marzo del 2007 e approvata dal Parlamento europeo.³⁷⁰

Innanzitutto, la relazione criticava l'assetto attuale del bilancio e il suo finanziamento basato essenzialmente sui contributi nazionali (calcolati in percentuale del reddito nazionale lordo, RNL) invece che su risorse proprie. In secondo luogo, sottolineava la scarsa trasparenza e la complessità del bilancio, illeggibile per i cittadini. In terzo luogo, criti-

³⁶⁹ Iain Begg (*London School of Economics and Political Science*), Henrik Enderlein (*Hertie School of Governance*), Jacques Le Cacheux (*L'Observatoire Français des Conjonctures Économiques*), Mojmir Mrak (*Faculty of Economics, University of Ljubljana*)

³⁷⁰ *L'avenir des ressources propres de l'Union européenne*. Rapport A6-0066/2007 - Rapporteur : Alain Lamassoure. Résolution du Parlement européen du 29 mars 2007 sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne (2006/2205(INI))

cava il principio di unanimità richiesto per l'approvazione da parte degli Stati membri delle decisioni relative alle risorse proprie e al quadro finanziario. Questo elemento, secondo la relazione, condizionava di fatto il conseguimento di sostanziali progressi dell'Unione verso un maggiore impegno finanziario a favore della Strategia di Lisbona, con particolare riferimento agli obiettivi della competitività, del rafforzamento delle reti transeuropee, della ricerca e della conoscenza.

Lo studio della Commissione del 2008 approfondisce ulteriormente l'analisi e distingue gli scenari futuri a seconda delle ambizioni di riforma e degli orizzonti temporali prescelti: a) al 2013, che corrisponde alla fine del periodo di programmazione finanziaria pluriennale attualmente in corso; b) al 2020, termine del periodo pluriennale seguente (se la periodicità di sette anni verrà mantenuta); c) ad un futuro indefinito.

Il diverso grado di ambizione degli scenari è riflesso nelle relative denominazioni: "*riforma minimale*" (sia al 2013 che al 2020) designa i due scenari che non includono che cambiamenti minori rispetto allo *status quo*; "*risorse proprie comunitarie*" designa altri due scenari che incorporano modifiche più profonde e l'introduzione di nuovi strumenti di finanziamento; tuttavia, in ciascuno dei casi, si suppone una progressione nell'ampiezza delle riforme tra il 2013 e il 2020. I primi quattro scenari sono costruiti sull'ipotesi che si mantenga il carattere intergovernamentale degli accordi di bilancio europei. Questa è la ragione per la quale tutti e quattro conservano una parte della risorsa RNL. Inoltre, la maggior parte dei cambiamenti proposti non richiedono modifiche ai trattati in vigore.

Una prospettiva del tutto "*federativa*" è invece quella del quinto scenario, denominato "*imposizione con rappresentazione*". Essa si basa sull'ipotesi che, in un futuro indefinito, l'UE evolverà verso una organizzazione di bilancio e fiscale comparabile a quella che si osserva nelle federazioni, escludendo, quindi, la dimensione intergovernamentale dei processi di finanziamento.

Lo studio plaude ad una "*comunitarizzazione*" delle entrate del bilancio europeo e ad una riduzione del ruolo che attualmente giocano i saldi netti nazionali nel determinare le entrate, pur ammettendo che quest'ultimo punto provocherà molte resistenze politiche.³⁷¹

Sulla base delle analisi svolte, viene indicata una preferenza per gli stru-

³⁷¹ I saldi netti risultano dalla differenza tra l'ammontare di spesa erogata dal bilancio UE ad un singolo Stato e il totale dei contributi versati da quello stesso Stato al bilancio. Il tema dei saldi

menti di finanziamento che hanno un legame diretto con gli obiettivi comunitari (ad esempio, riduzione delle emissioni di CO₂; piena occupazione; maggiore qualità e produttività sul mercato del lavoro) o con le politiche comuni (es. ricerca e sviluppo; trasporti; salute).

Vengono proposte nuove risorse proprie con lo scopo di ridurre al 50 per cento la quota dei contributi nazionali; simultaneamente, dovrebbe cessare, o ridursi al minimo, il meccanismo attuale di correzione delle entrate. Tra le nuove risorse, lo studio propone, ad esempio, tasse sull'energia (tassa ambientale), sul tabacco e sugli alcolici, sulle comunicazioni, (in particolare, trasporti aerei), sui redditi delle persone fisiche e delle imprese. Tutte le diverse opzioni sono esaminate in dettaglio nel Rapporto.

2.1.1.2. Spese

Il secondo Rapporto della Commissione, "Uno studio sulla spesa dell'UE", è stato completato e presentato il 24 giugno del 2008. Il principale obiettivo del Rapporto, elaborato da un gruppo comprendente *ECORYS Nederland BV*, *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (CPB) e *Institute for Economic Research* (IFO),³⁷² è quello di formulare proposte relative ai principali settori di spesa del bilancio dell'UE ai fini di una diversa composizione da applicare per gli anni a venire.

Nelle conclusioni, infatti, il Rapporto propone un pacchetto di tre riforme della politica della spesa, puntando ai seguenti settori: (i) il cambiamento climatico e le risorse energetiche; (ii) la conoscenza e l'innovazione; (iii) la politica estera e di sicurezza comune.

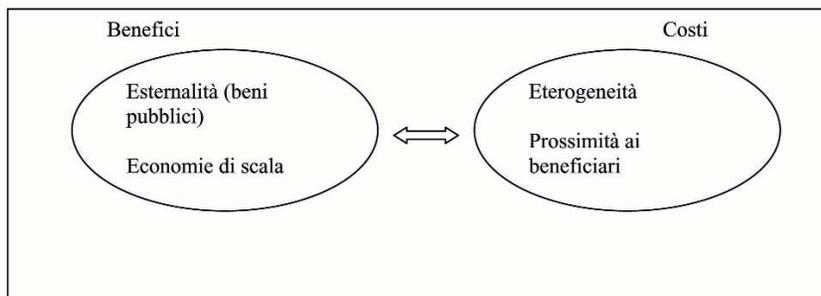
netti divenne una questione fondamentale negli anni '70 a seguito dell'adesione del Regno Unito alla Comunità europea: gli inglesi, ricevendo pochi introiti dalla Politica Agricola Comune e, viceversa, versando forti contributi al bilancio, pretendevano un rimborso (*rebate*) che, al termine di un difficile e lungo negoziato, venne istituzionalizzato con l'accordo di Fontainebleau (1984). I saldi netti, tuttavia, non misurano in modo attendibile i benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione, perché riguardano solo gli aspetti più strettamente contabili e non quelli più ampi, quali ad esempio sviluppo del commercio e regolamentazione armonizzata. Essi restano, come si è visto in occasione dell'Accordo Interistituzionale del 2006 (cfr. cap. 4.1), ancora uno dei punti più delicati da affrontare nel corso delle trattative sul bilancio (cfr. paragrafo seguente e Rapporto ISAE, *Lo stato dell'Unione Europea*, cap. 6, Febbraio 2009).

³⁷² Hanno contribuito al Rapporto: Dr. Arjan M. Lejour (CPB); Nicolai van Gorp, Prof. Willem Molle, Ferry Philipsen e Dr. Bjørn Volkerink (ECORYS); Dr. Marko Köthenbürger e Dr. Rigmor Osterkamp (IFO); Prof. Reinhard Neck e Prof. Friedrich Schneider (esperto associato).

Le proposte di modifica sono basate su uno specifico processo di valutazione dell'attuale struttura di bilancio della UE. Si valuta la misura in cui il principio di sussidiarietà è applicato alle spese pubbliche in Europa. La procedura di valutazione riposa su due domande fondamentali relative alle finanze pubbliche: (i) quali sono le ragioni che spingono i governi ad intervenire? - esse si riferiscono ai limiti del mercato (allocazione delle risorse), alla redistribuzione e alla stabilizzazione - e (ii) quali sono gli strumenti disponibili in modo ottimale? Questi due quesiti sono all'origine della domanda: chi deve fare cosa: l'UE o i governi nazionali? Questa domanda rappresenta il punto di convergenza dello studio.

Un insieme di criteri è stato sviluppato per valutare se una politica implicante determinate spese pubbliche è trattata più efficacemente a livello nazionale o a livello dell'UE. L'analisi tiene conto di criteri tanto normativi che positivi. I criteri normativi comprendono argomenti visti sotto l'angolo dell'efficienza economica: economie di scala, esternalità ed eterogeneità delle preferenze. I criteri positivi si riferiscono alla cooperazione tra stati dell'UE dal punto di vista della scelta pubblica: limiti alla concorrenza del sistema, ragioni di seconda scelta, complementarità tra le politiche ed attività di *lobbying*.

Fig. 16 Test di sussidiarietà: benefici e costi della centralizzazione



Commission, 24 June 2008, p. 303.

A partire da questo metodo di valutazione, il Rapporto espone le proprie proposte di modifica in relazione a ciascuna politica di spesa contenuta nell'attuale bilancio dell'UE.

- *Stabilizzazione*: la politica monetaria deve rimanere a livello dell'Unione e non deve avere implicazioni sul bilancio. Il bilancio non ha un ruolo nelle politiche fiscali di stabilizzazione: la sua dimensione è troppo limitata; e per poter svolgere un ruolo concreto dovrebbe crescere enormemente. Il coordinamento delle politiche fiscali avviene attraverso il funzionamento del Patto di stabilità e crescita. Pertanto, *non sono richiesti cambiamenti per la politica di stabilizzazione*.
- *Politiche sociali*: vista la grande eterogeneità del mercato del lavoro e la ridotta mobilità in Europa, non ci sono economie di scala e le esternalità sono minime; il ruolo del bilancio UE in queste politiche è minimo rispetto a quello svolto a livello nazionale. Pertanto, *non sono richiesti cambiamenti per le politiche sociali*.
- *Coesione*: queste politiche rappresentano la seconda grande voce di spesa del bilancio, con tre diversi obiettivi: la convergenza, la competitività regionale e l'occupazione, la cooperazione territoriale. Per quanto riguarda la convergenza, si ritiene giustificato l'attuale livello di spesa, ma non ci si attendono ulteriori incrementi. Per il secondo obiettivo, viceversa, ci si attende una riduzione, in quanto il perseguimento della competitività andrebbe svolto in altri ambiti e non in quello della politica regionale. *Per l'obiettivo della cooperazione territoriale, il ruolo del bilancio UE è molto limitato e tale deve restare*.
- *Concorrenza e mercato interno* tali politiche tipicamente non coinvolgono il bilancio, se non in misura limitata, in quanto basate su regolazione, coordinamento, consultazione ed informazione. Pertanto, *non sono richiesti cambiamenti per la politica del mercato unico*.
- *Ricerca*: in questo campo, le economie di scala e le esternalità attese sono forti, il ruolo del bilancio UE è importante. Pertanto, *sono attese modifiche al rialzo per la politica di ricerca*.
- *Istruzione*: mancano economie di scala ed esternalità, il ruolo del bilancio UE è ridotto, sono attese modifiche al rialzo, ma in misura limitata, solo per l'istruzione di livello superiore e universitario.
- *Ambiente*: attualmente le politiche per l'ambiente rappresentano solo lo 0,3 per cento del bilancio UE. Tuttavia, vi sono altre politiche che

- perseguono fini ambientali a livello UE, sia quelle di coesione, che il 7° Programma Quadro per la Ricerca, che il Fondo per le l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili. C'è un ruolo importante per l'UE nell'area del cambiamento climatico, non solo di coordinamento e regolazione. Pertanto, *sono attese modifiche al rialzo per le politiche ambientali.*
- *Agricoltura e sviluppo rurale:* l'analisi normativa conclude che in agricoltura dovrebbero essere abolite le politiche di mercato, innanzitutto quelle, che ne rappresentano la maggior parte, di sostegno ai redditi degli agricoltori. Anche se la lunga tradizione può giustificarne una parziale sopravvivenza, in prospettiva sono *attese forti modifiche al ribasso per le politiche agricole*, ampliando la tendenza già prevista dall'ultimo quadro finanziario 2007-2013.
 - *Pesca e ambiente marino:* per la politica della pesca non si prevedono cambiamenti, mentre per la protezione del mare sono attese modifiche al rialzo.
 - *Infrastrutture/comunicazioni:* in questo settore, il ruolo dell'UE è molto importante per rimuovere i colli di bottiglia nelle infrastrutture materiali ed immateriali (ad esempio i programmi TEN-T e TEN-E), in quanto i governi nazionali non possono impegnarsi credibilmente su questo fronte. Pertanto, *sono attese modifiche al rialzo per le politiche di infrastrutture.*
 - *Salute e politica a favore dei consumatori:* tali politiche a livello UE sono soprattutto di regolazione, il ruolo del bilancio è limitato. Pertanto, *non sono richiesti cambiamenti per la politica della salute e del consumatore.*
 - *Libertà, sicurezza e giustizia:* benché molte delle attività di bilancio UE in questa area abbiano una dimensione internazionale, il livello nazionale di gestione sembra quello più appropriato. Pertanto, *non sono richiesti cambiamenti per le politiche di libertà, sicurezza e giustizia.*
 - *Difesa:* dato l'attuale vincolo posto dal Trattato (non finanziare le spese militari), il bilancio UE nel settore della difesa è praticamente inesistente. Tuttavia, molte spese a carattere militare (ad esempio, le missioni di pace), sono finanziate al di fuori del bilancio UE. La direzione della spesa -in aumento- è, comunque, evidente in entrambi i casi.
 - *Politica estera:* vi sono chiare indicazioni di un maggior impegno per la cooperazione e la politica di vicinato, oltre che verso la continuazione del processo di allargamento. Vi è spazio per una maggiore centralizzazione di tali politiche. Pertanto, sono attese modifiche al rial-

zo per la politica estera

Partendo, dunque, dall'attuale livello di bilancio (circa 125 miliardi di euro) e dalla composizione della spesa (le quote maggiori destinate a coesione e agricoltura, a seguire, ricerca, ambiente e assistenza estera, trasporti ed energia), applicando la valutazione sopra esposta, alcune aree di *policy* passerebbero, secondo le proposte avanzate nello studio, dal centro agli Stati membri: la coesione, per l'obiettivo competitività e occupazione; il primo pilastro della politica agricola (sostegno ai redditi) e parte del secondo (sviluppo rurale). Per altre aree di *policy*, viceversa, aumenterebbe il ruolo del bilancio UE: in alcuni casi, ciò implicherebbe un passaggio dallo Stato membro al bilancio dell'Unione, con un aumento della spesa totale pubblica dell'UE (ad esempio, nella ricerca, nei trasporti, nell'energia e negli aiuti esteri); in altri casi, ciò implicherebbe un aumento del bilancio UE (ad esempio, nell'ambiente e nelle politiche marittime).

2.1.1.3. La consultazione pubblica sul bilancio

Parallelamente a questi Rapporti la Commissione, al fine di raccogliere il più ampio contributo proveniente da tutti gli attori della realtà sociale, economica e politica dell'Unione europea, ha avviato una consultazione pubblica sul futuro delle finanze dell'Unione, proponendo una serie di questioni su cui le parti interessate sono chiamate a dibattere.³⁷³ Alla Commissione sono pervenuti quasi 300 contributi, che rispecchia-

³⁷³ Le seguenti domande rappresentano il punto di partenza per articolare le proposte: Le nuove sfide politiche descritte in questo documento riassumono in maniera efficace i principali problemi che l'Europa dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni? Quali sono i criteri atti a garantire la concreta attuazione del principio di valore aggiunto europeo? Quali sono le misure necessarie per garantire che le priorità di spesa rispettino in maniera adeguata gli obiettivi politici? Quali sono i cambiamenti necessari? Quali dovrebbero essere i margini temporali del riorientamento della spesa? Quali sono le misure necessarie per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di esecuzione del bilancio? È possibile migliorare ulteriormente la trasparenza e la responsabilità in materia di bilancio? Il rafforzamento della flessibilità può contribuire a massimizzare il rendimento della spesa dell'Ue e la capacità di risposta politica del bilancio Ue? Quali principi dovrebbero essere posti alla base delle entrate del bilancio e come dovrebbero essere incorporati nel sistema delle risorse proprie? Il mantenimento dei meccanismi di correzione o compensazione è giustificato? Quale dovrebbe essere il rapporto tra cittadini, priorità politiche e finanziamento del bilancio Ue?

no un ampio ventaglio di pareri e di prospettive. A grandi linee i temi e gli argomenti più ricorrenti sono stati i seguenti:

- *il bilancio come strumento per cambiare le priorità*: nonostante molti partecipanti alla consultazione concordino sul fatto che il bilancio UE si sia sviluppato in modo significativo rispetto all'epoca della sua introduzione e si sia dimostrato in grado di adeguarsi alle sfide che si sono via via presentate, soltanto pochi si dichiarano pienamente soddisfatti della sua struttura attuale. Un numero significativo di partecipanti critica alcuni aspetti dell'attuale struttura del bilancio UE e percepisce come problemi la rigidità all'interno delle strutture finanziarie e l'incapacità di adattarsi rapidamente alle nuove priorità. Un numero considerevole di partecipanti critica l'approccio del saldo netto, in cui le dimensioni e l'assegnazione geografica degli stanziamenti UE determinano le politiche di spesa, considerandolo un notevole ostacolo al miglioramento della qualità della spesa. Molti partecipanti considerano il bilancio il frutto di compromessi politici, piuttosto che di motivate decisioni volte al raggiungimento degli obiettivi europei. L'idea di continuare a utilizzare i quadri finanziari pluriennali è in genere accolta positivamente. Gli argomenti a favore della riduzione della durata dei quadri a cinque anni (o a favore di quadri di dieci anni con un riesame intermedio) puntano su un parallelismo più evidente con i mandati del Parlamento europeo e della Commissione europea, aumentando la responsabilità delle due istituzioni rispetto all'elaborazione e all'esecuzione del bilancio UE;
- il valore aggiunto della spesa UE: la consultazione ha evidenziato un livello significativo di convergenza riguardo alle principali sfide che l'Europa dovrà affrontare nei prossimi decenni. Il miglioramento della competitività dell'Europa a livello mondiale, la lotta contro i cambiamenti climatici, le politiche a favore della crescita che rientrano nella strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Molti propugnano, in particolare, la riduzione della spesa a favore del settore agricolo (anche se rimane un settore strategico) e l'aumento di quella a favore di ricerca ed energia. Il sostegno alla coesione è forte, anche se le opinioni divergono sui modi in cui la relativa politica dovrebbe essere modificata (alcuni vorrebbero ridurre le spese a favore della coesione

per quanto riguarda gli Stati membri più ricchi). Un numero considerevole di partecipanti ha sottolineato l'importanza dell'allineamento tra tutte le politiche e le principali priorità e la necessità di modificare le politiche esistenti per affrontare le principali sfide (ad esempio, evitare di finanziare progetti che potrebbero avere un'incidenza negativa sull'ambiente);

- *il finanziamento del bilancio*: i principi guida a cui si fa più spesso riferimento per quanto riguarda il sistema delle risorse proprie sono la correttezza, l'efficacia, la semplicità, la trasparenza, l'imparzialità, la sufficienza delle risorse, la sostenibilità e la stabilità.
- I partecipanti si sono espressi a favore di due opzioni: l'adozione di un sistema basato esclusivamente sulle risorse proprie tradizionali e sulle risorse basate sul reddito interno lordo; oppure l'abbandono del sistema basato sui contributi a favore di un sistema basato su nuove risorse proprie. Tutte le categorie di partecipanti si oppongono fermamente a qualsiasi tipo di rettifiche, eccezioni e compensazioni. Un numero sempre crescente di Paesi esprime la disponibilità a prendere in esame altre opzioni basate su fonti alternative di finanziamento: l'eliminazione della risorsa basata sull'imposta sull'IVA potrebbe contribuire a creare un sistema di finanziamento più trasparente e semplice, senza alterare in misura significativa il suo funzionamento attuale. Molti partecipanti hanno espresso soddisfazione per quanto riguarda la risorsa basata sul reddito nazionale lordo. Lo sviluppo di nuove risorse proprie costituisce l'approccio preferito alla riforma del sistema di finanziamento: la tassazione delle emissioni di CO₂ o del carbonio; le imposte sull'energia, sul petrolio, sui carburanti e sul kerosene; le tasse aeree e le imposte sul trasporto marittimo e sui veicoli

In estrema sintesi, secondo quanto riportato nell'intervento del Commissario UE alla programmazione finanziaria e al bilancio, Dalia Grybauskaitė, nell'ambito della Conferenza tenutasi a Bruxelles il 12 novembre del 2008, i risultati della consultazione esprimono l'esigenza di riformare in profondità il bilancio, sia prevedendo modalità di finanziamento più tipicamente "europee", sia indirizzandolo verso nuove sfide: il cambiamento climatico, la competitività in una economia globale, la sicurezza energetica.³⁷⁴

³⁷⁴ Una tabella sinottica con gli aspetti critici della riforma del bilancio è contenuta in Rapporto ISAE, *Lo stato dell'Unione Europea*, cap. 6, cit..

2.2. Le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona ha introdotto una "procedura legislativa speciale" (art. 310 e 314 TFUE), per l'approvazione del bilancio comunitario richiedendo la partecipazione del Consiglio e del Parlamento europeo su proposta della Commissione, la quale dovrà presentare un vero e proprio progetto di bilancio.³⁷⁵

La decisione annuale di bilancio, approvata con un regolamento (artt. 314 TFUE), è inserita all'interno di un quadro finanziario programmatico di cinque anni (QFP) in cui sono fissati gli importi massimi annui degli stanziamenti per categoria di spesa (art. 312 TFUE). Anche il QFP è adottato (secondo l'art. 314 TFUE) con regolamento e, dunque, non è più oggetto dell'accordo interistituzionale che, per il vigente periodo 2007-2013, ha recepito le Prospettive finanziarie. Il regolamento che adotta il QFP è varato dal Consiglio previa approvazione del Parlamento che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono (art. 312 comma 2 TFUE). Al Consiglio si richiede l'unanimità, anche se il Consiglio europeo può (all'unanimità) consentire il voto a maggioranza qualificata, attivando così una delle "passerelle" previste da Lisbona.

Il QFP, a differenza delle Prospettive finanziarie di durata settennale e non collegate al mandato delle istituzioni europee, non è scorrevole ed ha validità almeno quinquennale e può essere adeguato alla durata della legislatura del Parlamento europeo e del mandato della Commissione.

Da un punto di vista contenutistico, il QFP, dopo aver determinato come tetto massimo il totale delle risorse disponibili, fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti suddivisi per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti e "prevede ogni altra disposizioni utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio". Le categorie di spesa sono in "numero limitato" e "corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione" (art. 312 comma 3 TFUE). Queste sue caratteristiche lo rendono, al tempo stesso, vincolo e parametro di riferimento per la decisione annuale di bilancio.

Alla dimensione programmatica, fino ad ora rimessa ad un accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie tra Commissione, Parlamento e Consiglio - non sempre approvato nei tempi previsti - si aggiungono

³⁷⁵ Per un primo commento, cfr. M. Carabba, *Il bilancio dell'Unione*, in Astrid, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2008, 343 ss.

due ulteriori innovazioni: il rafforzato ruolo del Parlamento europeo all'interno della decisione annuale di bilancio e il superamento della preesistente divisione di responsabilità nell'approvazione delle spese tra il Consiglio e il Parlamento³⁷⁶, a seconda della loro natura obbligatoria o non obbligatoria. L'eliminazione di questa distinzione attribuisce anche al Parlamento la competenza a decidere in codecisione su tutte le spese, e non solo su quelle non obbligatorie (che non comprendevano la PAC) come nel sistema previgente, rafforzandone ulteriormente il ruolo. Inoltre, in caso di contrasto tra Consiglio e Parlamento, quest'ultimo ha la possibilità di dire l'ultima parola nella decisione di bilancio (a condizione di raccogliere la maggioranza di 3/5 dei votanti, che rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea). Si tratta di un elemento significativo nello sviluppo della forma di governo dell'UE che, rimanendo estranea a meccanismi quale la "questione di fiducia" sui maxiemendamenti, lascia in sostanza l'ultima parola sul bilancio al Parlamento e non al Governo.

Il Trattato di Lisbona, tuttavia, non introduce nessuna variazione alla disciplina del sistema delle risorse proprie dell'Unione che resta interamente affidata, secondo quanto previsto dall'art. 311 del TFUE, al Consiglio. In questo caso, infatti, diversamente da quanto appena illustrato con riferimento alla decisione annuale di bilancio, il Consiglio, secondo una procedura legislativa speciale, delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e "stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione" nonché le relative "misure di esecuzione" delle stesse.

Tutti i passaggi procedurali della decisione di bilancio sono evidenziati nelle Tabelle di seguito riportate che illustrano rispettivamente, le fasi della decisione di bilancio prima e dopo le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona.

Tutte le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona richiedono, da un lato, un maggiore dialogo interistituzionale e dall'altro, una più incisiva capacità di negoziazione degli obiettivi per il raggiungimento di una posizione condivisa nel quadro di un rinnovato equilibrio tra i poteri.

La procedura di approvazione del bilancio, oltre a definire un nuovo equilibrio tra i poteri restituendo al Consiglio europeo le funzioni di

³⁷⁶ Secondo il Trattato per il progetto di Costituzione europea firmato a Roma nel 2004, le spese si distinguono, infatti, in obbligatorie, approvate dal Consiglio, e non obbligatorie, approvate dal Parlamento.

impulso e di indirizzo politico generale, alla Commissione quelle di iniziativa e di esecuzione delle attività e al Parlamento quelle di vigilanza e controllo sull'operato dell'esecutivo, descrive anche un nuovo processo di programmazione finanziaria pluriennale cui diviene necessario dare attuazione, sia attraverso la realizzazione degli obiettivi in esso contenuti, sia con un costante monitoraggio sulle attività svolte sulla base delle risorse stanziare.

Il circuito decisionale brevemente richiamato, dunque, si apre con la programmazione pluriennale, si sviluppa nella gestione annuale del bilancio comunitario e nella sua effettiva esecuzione, e, infine, si completa nella fase di rendicontazione delle attività effettivamente realizzate che consente di procedere a verifiche, controlli e, in senso più ampio, valutazioni.

Tabella 1 a: Le fasi della decisione di bilancio prima delle proposte del Trattato Costituzionale e del Trattato di Lisbona

Scadenza	Attività
<p>Entro il 30 aprile proposta della Commissione Entro il 31 dicembre l'adozione del PE e Commissione</p>	<p>La Commissione, il PE e il Consiglio a colloquio sulle priorità di bilancio e concertazione sulle "spese obbligatorie".</p> <p>La Commissione sottopone al Consiglio il progetto preliminare di bilancio. Il Consiglio con deliberazione a maggioranza qualificata, stabilisce il progetto di bilancio e lo trasmette al PE.</p>
<p>Entro 45 giorni</p>	<p>In prima lettura il Parlamento (silenzio – assenso entro 45 giorni) può (a maggioranza assoluta) emendare il progetto di bilancio sulle spese non obbligatorie e (a maggioranza assoluta dei suffragi espressi) può proporre al Consiglio modificazioni al progetto per quanto concerne la spesa obbligatorie.</p>
<p>Entro 15 giorni</p>	<p>Il Consiglio può (a maggioranza qualificata):</p> <ul style="list-style-type: none"> - modificare ciascuno degli emendamenti adottati dal PE - per le modificazione proposta dal PE che non producano aumento dell'importo globale delle spese di un'istituzione, può rigettare tale proposta di modificazione - per le modificazioni che aumentano l'importo globale delle spese di un'istituzione, può accettare tale proposta di modificazione. <p>Qualora, entro un termine di quindici giorni dalla comunicazione del progetto di bilancio, il Consiglio non abbia modificato alcun emendamento adottato dal Parlamento europeo e le proposte di modificazione da esso presentate siano state accettate, il bilancio si considera definitivamente adottato. Il Consiglio informa il Parlamento europeo del fatto che non ha modificato alcun emendamento e che le proposte di modificazione sono state accettate.</p>

Entro 15 giorni

Qualora, entro tale termine, il Consiglio abbia modificato uno o più emendamenti adottati dal Parlamento europeo o le proposte di modificazione da esso presentate siano state rigettate o modificate, il progetto di bilancio modificato è trasmesso nuovamente al Parlamento europeo. Il Consiglio espone a quest'ultimo il risultato delle proprie deliberazioni.

Entro un termine di quindici giorni dalla comunicazione del progetto di bilancio, il Parlamento europeo, informato dell'esito delle proprie proposte di modificazione, può, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi, emendare o rigettare le modificazioni apportate dal Consiglio ai suoi emendamenti e adotta quindi il bilancio. Qualora entro tale termine il Parlamento europeo non si sia pronunciato, il bilancio si considera definitivamente adottato.

Quando tale procedura è espletata, il presidente del Parlamento europeo constata che il bilancio è definitivamente adottato.

Tuttavia il Parlamento europeo, che delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e dei due terzi dei suffragi espressi, può, per importanti motivi, rigettare il progetto di bilancio e chiedere che gli venga presentato un nuovo progetto.

Per l'insieme delle spese diverse da quelle derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma, è fissato ogni anno un tasso massimo di aumento rispetto alle spese della stessa natura dell'esercizio in corso.

Qualora, per le spese diverse da quelle derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti adottati a sua norma, il tasso di aumento risultante dal progetto di bilancio stabilito dal Consiglio sia superiore alla metà del tasso massimo, il Parlamento europeo, nell'esercizio del proprio diritto di emendamento, può ancora aumentare l'importo totale di tali spese nei limiti della metà del tasso massimo.

Quando il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione ritengono che le attività delle Comunità esigono che il tasso stabilito secondo la procedura definita al presente paragrafo sia superato, può essere fissato un nuovo tasso mediante accordo tra il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, e il Parlamento europeo, che delibera alla maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi.

Tabella 1 b: Le fasi della decisione di bilancio secondo il Trattato costituzionale.³⁷⁷

Scadenza	Attività
Entro il 1° luglio (e non oltre il 1° settembre)	La Commissione riunisce gli stati di previsione provenienti dalle vari istituzioni e sottopone il progetto di bilancio al Consiglio
Entro il 1° ottobre	Il Consiglio adotta una propria posizione e la comunica al Parlamento
Entro 42 giorni	Il Parlamento può adottare il bilancio o proporre emendamenti alla posizione del Consiglio da esaminare previa convocazione di un <i>Comitato di conciliazione</i> cui partecipa anche la Commissione
Entro 21 giorni dalla eventuale convocazione del Comitato di conciliazione	Definizione di un accordo tra le istituzioni
Entro 14 giorni dall'accordo definito all'interno del Comitato di conciliazione	Il Consiglio e il Parlamento adottano il progetto comune. Il Parlamento può tuttavia confermare i suoi emendamenti, respingere il progetto di bilancio con votazione dei 3/5 dei suoi componenti e quindi richiedere che sia proposto un nuovo progetto di bilancio da parte della Commissione.

2.3. Bilancio europeo e politiche pubbliche: i nodi irrisolti e le proposte di riforma

Nonostante le innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona al bilancio dell'Unione, permangono ancora numerose criticità legate soprattutto alla eccessiva complessità della struttura del bilancio stesso, alla mancanza di trasparenza nella distribuzione della spesa, alla opacità e alla iniquità del regime di finanziamento delle politiche.³⁷⁸

Le modificazioni del Trattato di Lisbona incidono soprattutto sull'equilibrio politico istituzionale, con norme che rafforzano, da un lato, il ruolo decisionale del Parlamento europeo e, dall'altro, favoriscono una programmazione di lungo periodo coincidente con il mandato della Commissione.

Tutte le criticità legate alla struttura del bilancio e alle sue modalità di finanziamento rappresentate nei Rapporti elaborati dalla Commissioni e, in parte, nelle risultanze della consultazione pubblica, non hanno, invece, ancora trovato una risposta soddisfacente a livello istituzionale e, tantomeno, normativo.

In particolare, per quanto riguarda le entrate, come già sottolineato, la Decisione sulle risorse proprie affidata alla esclusiva competenza del Consiglio non innova il quadro delle modalità di finanziamento del bilancio europeo che resta essenzialmente "derivato", vale a dire composto da contributi diretti degli Stati membri piuttosto che da prelievi fiscali legittimati da una rafforzata autonomia impositiva dell'Unione.

Fatta eccezione per le risorse c.d. proprie tradizionali, quali i diritti agricoli e i diritti doganali, che in ogni caso nel 2013 rappresenteranno solo il 13 per cento delle entrate dell'Unione rispetto al 50 per cento degli anni '80, la terza risorsa, basata sull'IVA, che nel 2013 costituirà il 12 per cento delle entrate, è calcolata come tasso percentuale applicato alla base imponibile dell'imposta armonizzata di ciascuno Stato membro e come

³⁷⁷ Per un approfondimento degli aspetti legati alla nuova procedura di approvazione del bilancio dell'Unione secondo la disciplina introdotta dal Trattato di Lisbona si veda, in particolare, M.T. Salvemini, F. Bassanini, *La programmazione finanziaria e il bilancio dell'Unione dopo il Trattato di Lisbona*, in M.T. Salvemini, F. Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il finanziamento dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, novembre 2009, pp. 63 e ss., e, nello stessa opera, il saggio di C. Decaro, *L'esecuzione del bilancio, la responsabilità dei vari livelli di governo, il controllo dei risultati*, pp. 82 e ss.

³⁷⁸ Cfr. M.T. Salvemini, F. Bassanini, *La programmazione finanziaria e il bilancio dell'Unione dopo il Trattato di Lisbona*, cit.; M. Greganti, I criteri sui saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio, in M.T. Salvemini, F. Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa*, cit., pp. 30 e ss.

tale può essere assimilata ad un contributo nazionale.

Anche la c.d. quarta risorsa, il RNL che nel 2013 raggiungerà il 74 per cento delle entrate, è basata, come l'IVA, su un tasso percentuale uniforme dello 0,73 per cento applicato al RNL di ciascuno Stato membro.

La logica dominante, pertanto, resta quella del trasferimento di risorse dai bilanci degli Stati membri a quello dell'Unione, limitando lo sviluppo di una prospettiva sovrastatale della politica di bilancio. A contrastare questa tendenza, sarebbe forse opportuno considerare - secondo quanto peraltro proposto dalla Commissione nel 2004³⁷⁹ - la possibilità di introdurre una risorsa di natura fiscale fondata su un'imposta nazionale già esistente (es. tassa sui prodotti energetici). In questo modo sarebbe garantito un legame più diretto e democratico tra spesa pubblica e cittadino europeo. In tale contesto, si discute, inoltre, della possibilità di perfezionare un sistema di messa all'asta dei crediti di emissione di CO₂³⁸⁰

Un'altra proposta è, infine, quella di finanziare in debito il bilancio comunitario, coprendo il disavanzo attraverso l'emissione di titoli europei e garantendo, attraverso una risorsa propria a tutti gli effetti, il sostegno ad investimenti di medio-lungo termine.

Dal lato della spesa, poi, il Rapporto della Commissione (cfr. paragrafo 2.1) ha delineato un decisivo cambiamento di rotta nella individuazione delle priorità di finanziamento delle politiche da parte dell'Unione: mentre le spese in materia di agricoltura e di coesione, che fino ad ora hanno rappresentato la quota più consistente del bilancio, dovrebbero subire, nel medio lungo periodo, una sostanziale rimodulazione al ribasso, il nuovo quadro finanziario di programmazione dovrebbe destinare maggiori risorse alle politiche in materia di ricerca, istruzione, ambiente, infrastrutture e comunicazioni, politica estera.

Queste politiche, che secondo la Commissione rappresentano le nuove sfide ma anche le nuove priorità strategiche, possono essere adeguatamente sviluppate solo attraverso una rimodulazione delle spese del bilancio dell'Unione e un contestuale ripensamento delle modalità di

³⁷⁹ Cfr. Parte I, cap. 4.2.

³⁸⁰ L'ipotesi è quella di inserire tra le risorse in entrata nelle casse dell'Unione quella dei possibili introiti (a partire dal 2013) del sistema di messa all'asta dei crediti di emissione di CO₂. La proposta della Commissione si inserisce nell'ambito dell'*Emission Trading Scheme* ed è quantificata in entrate pari a 70 miliardi di euro entro il 2020. Sul tema si confronti A. Villafranca, Energia e Ambiente: il "coraggio" della Commissione europea, "ISPI Policy Brief", n. 73, febbraio 2008.

finanziamento del bilancio stesso.

A questi fattori che, in modo diverso condizionano lo sviluppo di efficaci politiche europee, si aggiunge un ulteriore elemento di criticità da affrontare in modo sistematico: la misurazione dei c.d. "saldi netti" e la previsione delle compensazioni fiscali (*rebate*). Entrambi si riferiscono alla possibilità, piuttosto frequente, che un paese membro percepisca meno risorse dall'Unione per finanziare politiche agricole e politiche di coesione rispetto al contributo che versa al bilancio dell'Unione stessa (soprattutto attraverso il calcolo dell'IVA).

Nel tempo sono stati adottati numerosi meccanismi c.d. di compensazione di questa evidente sperequazione sia dal lato delle entrate che da quello delle spese, diversi da paese a paese, con la conseguenza di aver introdotto nel bilancio dell'Unione un elemento di complessità che contribuisce a renderlo più difficilmente leggibile³⁸¹. Su questo specifico aspetto le posizioni dei diversi Stati membri sono in contrapposizione e la stessa proposta della Commissione del 2004 di introdurre un meccanismo di correzione generalizzata (MCG)³⁸² non ha avuto seguito.

Il sistema di entrate essenzialmente "derivate" e la previsione di correzioni "personalizzate" dei saldi netti divengono elementi di rigidità che mal si conciliano con la individuazione delle nuove priorità dell'Unione per ciascuna politica pubblica e con le modalità di attuazione delle stesse, anche in vista del rilancio della nuova Strategia europea 2020.

La programmazione, la definizione e la successiva realizzazione delle politiche pubbliche europee e il loro sistema di finanziamento attraverso il bilancio europeo divengono aspetti tra di loro complementari e necessariamente dialoganti.

Tuttavia, in questo scenario si contrappongono due distinte visioni del bilancio europeo che corrispondono a differenti linee evolutive e di sviluppo delle istituzioni stesse e delle competenze affidate all'Unione.

Se, infatti, negli anni dell'allargamento dell'Unione, la logica dominante è stata quella di affidare al bilancio dell'Unione una funzione quasi esclu-

³⁸¹ Il Parlamento europeo, nella relazione sul "*Futuro delle risorse proprie dell'Unione*" (2006/2205 (INI)), 29 marzo 2007, ha identificato 41 eccezioni introdotte dal Consiglio europeo del dicembre 2005, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, per effettuare i rimborsi.

³⁸² Proposta per un Regolamento al Consiglio COM (2004) 501 definitivo del 14.07.2004. La proposta estendeva il regime in vigore per il Regno Unito a tutti i paesi con un saldo netto "eccessivo" (sulla base di una soglia predefinita dello 0,35 per cento del Pil), che avrebbero avuto un rimborso pari ai 2/3 della quota in eccesso. Il totale delle compensazioni non avrebbe potuto comunque superare 7,5 miliardi l'anno.

sivamente redistributiva di risorse per finanziare "politiche messe in comune dagli Stati", come l'agricoltura o la coesione, in questa fase si va via via affermando, soprattutto tra esperti e studiosi, una logica nuova che vuole riconoscere all'Unione (e di conseguenza al bilancio) la capacità di definire autonome politiche di investimento sulla base di una rafforzata autonomia impositiva e di prelievo fiscale. Un esempio "profetico" è uno studio di Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce, di cui si riporta un estratto nel Riquadro sottostante.

RIQUADRO 27

"UN BILANCIO EUROPEO PER UNA POLITICA DI CRESCITA" (estratto da Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce, Quaderni IAI)³⁸³

"Nel 2004, quando si stava per rimettere mano alle regole del Patto di Stabilità e Crescita, riemerse la proposta di introdurre la *golden rule*, cioè la regola che consente il finanziamento in disavanzo delle spese di investimento, deducendo queste spese dal calcolo dei parametri rilevanti per le procedure di deficit eccessivo. Nel momento in cui l'economia europea ristagnava, appariva, infatti, legittimo, anche ai sostenitori dell'ortodossia finanziaria, riscoprire non tanto le virtù stabilizzatrici delle spese d'investimento effettuate in disavanzo, quanto piuttosto l'importanza di queste spese dal punto di vista della crescita della produttività dell'intero sistema economico, e dell'aumento del tasso di sviluppo di lungo periodo. Si tratta di spese che, poiché hanno questo effetto sulla crescita, generano anche le risorse fiscali necessarie per ripagare il debito assunto per la loro realizzazione. La proposta non fu accolta, perché si ritenne di dover reinterpretare il Patto, e non riscriverlo. Ma appare del tutto legittimo, oggi, riproporre questa regola per il bilancio Ue. Molte delle ragioni che vengono citate per rifiutare l'inserimento di questa regola nei bilanci degli Stati membri non valgono più quando si tratta del bilancio comunitario. Non vi è, infatti, il rischio che i paesi finanziariamente più "virtuosi" subiscano il danno, in termini di pressione sul risparmio e sui tassi d'interesse, delle politiche di bilancio permissive fatte da altri paesi; ed è anche minore, oggi, il sostegno teorico alle politiche basate soltanto sui saldi di bilancio. Pertanto, in presenza di una forte domanda di infrastrutture connessa all'ampliamento, ma anche al potenziamento dell'Unione si può giustificare un bilancio in disa-

³⁸³ "Un bilancio europeo per una politica di crescita" di Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce, in "Quaderni IAI, Istituto Affari Internazionali", 2008, p. 47 e seg.

vanzo nel conto capitale. La nostra proposta è quella di consentire in ogni anno una spesa in disavanzo per un 1% (come massimo) del Prodotto. Questo potrebbe alimentare una spesa quantificabile attorno agli 80-100 miliardi l'anno, una cifra sostanziosa, ma del tutto sostenibile dal punto di vista dei mercati finanziari in euro, la cui dimensione è ben maggiore, e in crescita, e tale perciò da non fare emergere problemi di spiazzamento. Anzi, poiché un debito "dell'Europa" sarebbe molto attraente per gli investitori, ne verrebbe rafforzata la qualità degli *assets* negoziati su questo mercato."

Lo studio, dopo aver approfondito gli aspetti tecnici della proposta, prosegue dimostrando come consentire al bilancio Ue di essere in disavanzo possa essere una decisione che va molto al di là dell'obiettivo di finanziare un programma di spesa pubblica per investimenti e sviluppo.

"Può essere una scelta coerente con un'idea di Europa che abbia un più importante ruolo nell'economia mondiale, che compete con gli Stati Uniti sul terreno della politica monetaria, e che riesca a trarre vantaggio dalla crescita delle grandi economie asiatiche e sudamericane anche grazie ad una sua posizione specifica, quella di paese che emette una moneta riserva. L'economia americana trae gran parte della sua forza proprio dal fatto che il dollaro viene usato in tutto il mondo come strumento per gli scambi e come moneta riserva...(...). L'Europa invece, che non gode di questo vantaggio, deve avere obiettivi di pareggio della bilancia dei pagamenti, e talvolta addirittura obiettivi di *surplus* commerciale, con un residuo di spirito mercantilistico che oggi i cambiamenti nei rapporti di forza mondiali rendono vieppiù velleitario e non realizzabile. Di conseguenza, rinuncia anche a tassi di crescita più elevati."

La proposta in questione potrebbe trovare, secondo il suggerimento dello studio, una prima e sperimentale applicazione nell'ambito dell'Eurogruppo.

"Siamo convinti, lo dicevamo nelle pagine introduttive, che dopo lo stop impresso all'approvazione del Trattato costituzionale, e il periodo di incertezza che lo ha seguito, il cammino dell'Unione europea riprenderà, e anche presto. Ma non vi è dubbio che perché tale ripresa vi sia, e abbia forza sufficiente, si dovrà tenere ben conto di due elementi: la constatata difficoltà di definire e portare avanti in un contesto a ventisette paesi un progetto non ancora ben disegnato in aspetti istituzionali non marginali...(...). Per questo ci appare di notevole interesse l'opinione espressa da autorevoli e convinti europeisti, che suggeriscono l'ipotesi di una Europa "flessibile", dove gruppi più o meno ampi di paesi portano avanti specifici progetti d'integrazione, in maniera consensuale e aperta alla partecipazione di tutti

quelli che hanno le caratteristiche richieste per fare parte del gruppo e vogliono farne parte....(...). Il candidato naturale, in questa prospettiva, è l'Eurogruppo, il gruppo dei 13 Paesi [oggi 17] che hanno l'euro come moneta. L'Eurogruppo dispone di un proprio Consiglio, di una Presidenza ormai stabile, di una Banca centrale, di una moneta e di una politica monetaria unica, di una disciplina comune di bilancio. Questi elementi creano indubbiamente fra gli Stati dell'euro un'interdipendenza più stretta rispetto agli Stati che non vi partecipano. È diffusa l'opinione che l'Eurogruppo dovrebbe rafforzarsi sul piano istituzionale ed estendere la propria sfera di azione alla politica economica".

Secondo la Salvemini, "i Paesi dell'Eurogruppo potrebbero creare una "Autorità" che replichi, nel campo della politica di bilancio, il modello del Sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea. L'accordo dovrebbe innanzitutto stabilire che "obiettivo principale dell'Autorità è la crescita dell'economia nei paesi partecipanti" e che tale crescita "deve essere conforme alle caratteristiche dello sviluppo quali definite nell'art. 2 del Trattato". Il principale punto di forza di una Autorità così incardinata nel sistema istituzionale dell'Eurogruppo è che essa potrebbe essere vista come una controparte della BCE, e come il punto di raccordo delle politiche rivolte a fare dell'euro una moneta internazionale, solida ed affidabile, oltre che come garante di un efficace coordinamento delle politiche di sviluppo nell'area stessa. Non rientrerebbe ovviamente tra i suoi obiettivi né una politica anticiclica né una politica di riequilibrio e redistribuzione. In qualche misura, l'idea che debba essere creato qualcosa ad hoc per realizzare la strategia di Lisbona o i grandi progetti d'investimento nelle reti e nell'energia, è un'idea che comincia a farsi strada in varie proposte.³⁸⁴ Una tale Autorità dovrebbe essere in grado di raccogliere risorse finanziarie sul mercato contando sulla garanzia dell'Unione, di usare queste risorse rispondendo direttamente alle direttive emanate dal Consiglio e di avere entrate proprie destinabili al rimborso e al servizio del debito emesso.

Osserva la Salvemini: "molti dei problemi oggi in discussione in Europa, in materia di Bilancio, lo furono negli Stati Uniti fra il 1783 e il 1803. All'inizio di quel ventennio, ogni Stato decideva le sue entrate e le sue spese, mentre era evidente la debolezza della Confederazione soprattutto in campo finan-

³⁸⁴ Alberto Majocchi ha suggerito una "Agenzia Europea per Lisbona" in *Una politica economica per rilanciare l'Unione*, Il Mulino, a. 54, n. 420, 4, luglio-agosto 2005, pp. 624-634 e in *Issuing Union Bonds to Finance the Lisbon Agenda*, *The International Spectator*, vol. 40., n. 4, October-December. 2005, pp. 49-58. La proposta consiste nel definire un piano di investimenti e nel finanziarli in obbligazioni dell'Unione supportate dalla garanzia del bilancio comunitario e dei bilanci nazionali. Jean-Paul Fitoussi ha avanzato la tesi di creare una nuova Comunità europea dell'Ambiente, dell'Energia e della Ricerca in *La sfida dell'Europa*, *La Repubblica*, 7 nov. 2006.

ziario. Non avendo il potere di imporre tasse il Congresso dipendeva totalmente dalla buona volontà degli Stati nel rispondere alle sue richieste. Ma gli Stati, gravemente indebitati, non erano disposti a cedere risorse. Alla fine di quel breve periodo, allo Stato federale era stato concesso di battere moneta, prelevare alcune tasse, contrarre prestiti, e quindi avere le risorse necessarie per condurre le sue politiche."

Secondo questa nuova impostazione, l'Unione, da un lato, dovrebbe continuare a finanziare le politiche settoriali che gli Stati ritengono poter essere meglio gestite a livello sovrastatale, dall'altro, dovrebbe poter produrre i c.d. beni pubblici europei, vale a dire quei beni che, a causa del forte peso delle esternalità, non possono essere in alcun modo prodotti dagli Stati. La conseguenza è che la distinzione tra politiche redistributive e produzione di beni pubblici europei deve avere un riflesso sulla struttura stessa del bilancio europeo.

Secondo l'ulteriore proposta "Micossi-Salvemini" (novembre 2009)³⁸⁵ il bilancio europeo potrebbe essere distinto in tre diversi capitoli di spesa: il primo destinato alle politiche redistributive tra Stati membri; il secondo destinato alla produzione di beni pubblici europei (quali ricerca, ambiente, energia, coesione); il terzo alle spese di investimento, in conto capitale. A questa distinzione delle spese dovrebbe accompagnarsi anche una corrispondente ridefinizione del sistema delle entrate, coerente con la loro destinazione. In particolare, la proposta suggerisce di destinare l'entrata derivante dal Reddito nazionale lordo al finanziamento delle politiche redistributive; viceversa di individuare "risorse proprie", anche aggiuntive rispetto a quelle esistenti, per consentire all'Unione di produrre beni pubblici. Tale ripartizione risolverebbe anche il problema del *rebate* e della misurazione dei saldi netti poiché, secondo la proposta, questi andrebbero calcolati in anticipo e con esclusivo riferimento alle risorse effettivamente versate da ciascun Paese e contabilizzate nel primo capitolo (RNL) destinato a finanziare le politiche redistributive. Infine, con specifico riferimento alle spese di investimento in conto capitale, la proposta prevede la possibilità che il bilancio dell'Unione sia in disavanzo. Questo capitolo, infatti, "dovrebbe comprendere tutti i progetti comuni europei che attualmente sono finanziati dalle entrate

³⁸⁵ Cfr. M.T. Salvemini, S. Micossi, *Una proposta di riforma della procedura*, in M.T. Salvemini, F. Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa*. cit., p. 141.

correnti ma che, per la loro natura di investimenti, potrebbero essere finanziati attraverso l'emissione di *bond* europei nei mercati di capitale". Questa prospettiva di riforma si affianca a quelle già elaborate prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sugli aspetti più generali riguardo la maggiore flessibilità nel bilancio e nel contesto di una più ampia riflessione sulle politiche dell'Unione europea da finanziare in modo prioritario³⁸⁶. Oltre che tra gli studiosi, anche in diversi Paesi membri si avverte ormai la necessità di invertire la rotta e di incrementare le risorse necessarie per il finanziamento dei settori divenuti strategici e prioritari, in modo da assicurare la crescita competitiva dell'area europea, limitando o circoscrivendo gli interventi di carattere redistributivo, oggetto di profondo ripensamento anche in quei settori, come la politica agricola e la politica di coesione, che hanno creato i presupposti per l'allargamento. Su questa linea, si auspica un aumento degli investimenti in crescita e occupazione, con l'obiettivo di realizzare riforme strutturali finalizzate all'innovazione, alla conoscenza e alla formazione del capitale umano. Tuttavia, la sensazione - a considerare le prime battute del negoziato post-2013- è che difficilmente gli Stati membri riusciranno ad accordarsi per un aumento del tetto di spesa del bilancio comunitario e che si opterà piuttosto per un riorientamento delle priorità (cfr. paragrafo 2.4).³⁸⁷

³⁸⁶ Su questi aspetti e sulla sintesi delle proposte elaborate prima della riforma del Trattato, si veda il Rapporto ISAE sullo Stato dell'Unione, 2009, in particolare pp. 197-199.

³⁸⁷ In materia di spesa, le due questioni centrali (e tra loro legate) riguardano le sorti delle spese agricole e del rimborso britannico. Nel primo caso, si è discusso della possibilità di decomunitarizzare parzialmente la PAC, introducendo un sistema di cofinanziamento da parte degli Stati membri (proposta italiana rifiutata al Consiglio del dicembre 2005). Ciò nella direzione, comunque, di una graduale riduzione delle misure di sostegno dell'agricoltura europea e di trasferimento delle spese dal primo pilastro della PAC (aiuti diretti e spese di mercato), al secondo pilastro (politiche per lo sviluppo rurale). Tra le proposte, anche quella di barattare un nuovo sistema di finanziamento della PAC - basato sul valore aggiunto agricolo di ciascun Paese - con la riduzione/cancellazione del rimborso britannico. Le modifiche sull'eccezione britannica approvate dal Consiglio del dicembre 2005, infatti, ne limitano la crescita nel periodo 2007-2013 (in sostanza escludendo dal computo le spese a favore dei nuovi Stati membri a partire dal 2010), ma di fatto la correzione rimane comunque superiore a quella del periodo precedente. Osservando la composizione delle spese per il 2007-2013, ci si potrebbe inoltre aspettare da parte di Bruxelles un investimento maggiore (rispetto all'attuale 5,7 per cento) per la dimensione esterna dell'Unione europea; una voce che comprende attività per la sicurezza delle frontiere, politiche di vicinato, cooperazione allo sviluppo, aiuti umanitari e strumenti di pre-adesione. L'ambizione europea di riuscire ad esprimersi con "unica voce" sulle principali questioni internazionali, potrebbe dimostrarsi, anzitutto, in un interesse maggiore verso questa dimensione, nel solco tracciato dal Trattato di Lisbona, che introduce l'Alto Rappresentante PESC ed un Servizio Europeo per l'Azione Esterna (cfr. La riforma delle istituzioni europee e il futuro della politica agricola comune, Rapporto Astrid-Confagricoltura, marzo 2009).

2.3.1 La politica di sviluppo e di coesione

L'Accordo Interistituzionale sulle prospettive finanziarie 2007-2013 del maggio del 2006 ha destinato ai Fondi strutturali e di coesione una quota del 35 per cento del *budget* dell'Unione, pari a 347 miliardi di euro (a prezzi correnti), finalizzata ad elevare la crescita e la competitività delle Regioni, in linea con le priorità stabilite dalla Strategia di Lisbona (cfr. Cap. 4). Anche da questi presupposti, dunque, devono partire le ipotesi di riforma della politica di coesione. Con la Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale (30 maggio 2007)³⁸⁸, la Commissione europea ha avviato le prime riflessioni sulle sfide della politica di coesione dopo il 2013³⁸⁹. La Relazione, infatti, predisposta ai sensi dell'art. 153 del Trattato in base al quale la Commissione deve presentare ogni tre anni un documento di orientamento politico sul tema della coesione economica e sociale, ha sollecitato un ampio e allargato dibattito sulla necessità di ripensare ed adattare questa politica alle nuove sfide del millennio, partendo da una approfondita analisi di contesto e dai risultati raggiunti nella precedente programmazione. In particolare, la Commissione, nelle analisi delle disparità territoriali nell'Europa allargata, ha rilevato come nell'Unione sia ormai in atto un processo di convergenza tra gli Stati membri e tra le stesse regioni attraverso il quale la rapida crescita si accompagna ad una prosperità economica sempre meno geograficamente concentrata. Questo dato è confermato dal fatto che il numero delle Regioni con un prodotto interno lordo pro capite inferiore al 75 per cento della media europea è sceso da 78 a 70 tra il 1995 ed il 2004 (sul totale di 268 regioni in UE). Tali successi, ad avviso della Commissione, devono necessariamente accompagnarsi al superamento di alcuni divari e ritardi imputabili soprattutto al basso livello di innovazione e all'alto tasso di disoccupazione, concentrato prevalentemente nelle regioni dell'Italia meridionale, della Romania, della Bulgaria, della Spagna occidentale. La necessità di superare questi divari si accompagna anche alla necessità di affrontare alcuni fattori esogeni che rischiano di incidere negativamente sulle economie regionali: la persistente diminuzione del tasso di crescita demografico nei singoli paesi, la concorrenza delle economie emergenti

³⁸⁸ COM (2007) 273, Quarta relazione sulla coesione economica e sociale presentata dalla Commissione.

³⁸⁹ Sul futuro della politica di coesione si veda anche il Rapporto DPS 2008, parte IV, cap. 5, pp 277 e ss..

sui nuovi Stati membri, l'impatto asimmetrico del cambiamento climatico e le nuove sfide in termini di approvvigionamento e di efficienza dei servizi energetici. Secondo la Commissione, in questi anni la politica di coesione ha svolto un ruolo essenziale nel processo di convergenza sostenendo gli investimenti, contribuendo alla crescita del prodotto interno lordo e riducendo l'esclusione sociale e la povertà. È giunto il momento di massimizzare i risultati raggiunti, adattando le proprie linee di azione alle nuove esigenze.

Negli stessi giorni in cui veniva pubblicata la Quarta relazione, i Ministri europei responsabili delle politiche di sviluppo urbano e coesione territoriale si sono incontrati per firmare la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (nuovo scenario del ventunesimo secolo) del 2007. Quella che viene formalizzata è una raccomandazione per un maggior utilizzo delle politiche integrate di sviluppo urbano, tramite la creazione di spazi pubblici di alta qualità; la modernizzazione dei collegamenti delle infrastrutture e il miglioramento dell'efficienza energetica oltre che l'adozione di politiche sull'innovazione e sull'educazione. Un'attenzione particolare è dedicata alle realtà locali più arretrate, perseguendo strategie per migliorare l'ambiente, rafforzando le politiche locali nel mercato del lavoro e nell'educazione dei giovani; promuovendo lo sviluppo del trasporto urbano. Nella stessa sede, i 27 Ministri hanno adottato l'Agenda territoriale dell'Unione europea, un breve documento di indirizzo politico contenente alcune raccomandazioni finalizzate alla mobilitazione del potenziale delle regioni e città europee per la creazione di economie sostenibili e di maggior occupazione. La riflessione avviata dalla Commissione, sviluppata all'interno di una consultazione pubblica e anche in occasione del Quarto Forum europeo sulla coesione (Bruxelles 27-28 settembre 2007), si è conclusa un anno dopo con la presentazione, il 18 giugno 2008, della Quinta Relazione intermedia sulla coesione economica e sociale.³⁹⁰

La consultazione pubblica, che ha visto partecipare oltre cento *stakeholders* tra Stati membri, autorità regionali, associazioni regionali e locali, parti economiche e sociali, organizzazioni della società civile, università e istituti di ricerca e anche cittadini³⁹¹, ha confermato l'interesse e il soste-

³⁹⁰ COM (2008) 371 del 18 giugno 2008, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale. *Regioni in crescita, Europa in crescita*.

³⁹¹ Sono stati infatti presentati oltre cento contributi. Cfr http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcoesionforum/all_contrib_it.cfm?nmenu=6

gno al rafforzamento e alla valorizzazione della politica di coesione, respingendo ogni tentativo di ritrasferirla a livello nazionale.

Registando una forte convergenza tra le regioni europee e una conseguente riduzione delle differenze a livello di prodotto interno lordo e tassi di disoccupazione, la Quinta Relazione intermedia, sintetizza i contenuti dei diversi contributi ricevuti e individua obiettivi e priorità di azione della futura politica di coesione³⁹².

Principali finalità nella Relazione sono: la riduzione del divario socioeconomico tra i diversi livelli di sviluppo regionali e cooperazione territoriale le principali finalità; la necessità che la politica di coesione divenga uno degli strumenti di intervento necessari per fronteggiare alcuni temi trasversali quali la competitività e l'innovazione, l'accesso al mercato del lavoro e la formazione, lo sviluppo sostenibile.

Sulla base di questi indirizzi la Relazione sottolinea la necessità che i nuovi obiettivi e queste priorità siano sostenuti anche da una rinnovata *governance* istituzionale, caratterizzata da una più chiara ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, dalla semplificazione della normativa di settore, da un maggiore coordinamento tra la politica di coesione e le altre politiche comunitarie e le politiche nazionali³⁹³.

Nell'ottobre 2008, quando la crisi finanziaria mondiale è ormai esplosa, arriva a conclusione il Libro Verde sulla coesione territoriale, che la Commissione adotta³⁹⁴ avviando contestualmente un'ulteriore consultazione con autorità regionali e locali, associazioni, organizzazioni non governative, società civile³⁹⁵.

³⁹² Nella prima parte del documento è presentata una sintesi dei risultati della consultazione pubblica sul futuro della politica di coesione, la Commissione evidenzia in particolare: (a) un riconoscimento generale del grande ruolo giocato dalla politica di coesione nella costruzione dell'Unione europea; (b) la volontà di continuare a sostenere tale politica anche dopo il 2013, e l'accantonamento unanime di qualsiasi tentativo di rinazionalizzazione; (c) l'affermazione della coesione territoriale viene, inoltre, sostenuta da più parti ma la sua interpretazione, secondo i contributi pervenuti, sembra essere alquanto eterogenea. La seconda parte della relazione fornisce un'analisi piuttosto specifica delle grandi tendenze di crescita a livello regionale con particolare attenzione ai settori che determineranno, in larga misura, il livello di sviluppo economico regionale degli anni a venire. A tal fine, le regioni sono raggruppate in tre categorie: quelle che rientrano nell'obiettivo di "Convergenza", le regioni in transizione (beneficiarie di un regime di aiuto progressivo o degressivo, c.d. *phasing in* e *phasing out*), e le regioni coperte dall'obiettivo "Competitività".

³⁹³ Nel mese di dicembre 2008 la Commissione ha anche pubblicato la Relazione Regioni 2020 dalla quale si evidenzia come la nuova politica di coesione deve essere definita soprattutto al fine di consentire alle regioni di sostenere le nuove sfide derivanti dalla globalizzazione, l'invecchiamento della popolazione, i cambiamenti climatici e l'approvvigionamento delle fonti energetiche.

³⁹⁴ Pare della diversità territoriale un punto di forza" {SEC(2008) 2550}, 6 ottobre 2008.

³⁹⁵ La riflessione sulla revisione della politica di coesione è stata successivamente oggetto della

In questo Libro Verde, realizzato sotto l'impulso decisivo del Parlamento europeo e della riunione interministeriale di Lipsia, la Commissione rileva che "rispetto al resto del mondo, il territorio europeo ha una sua configurazione caratteristica per quanto riguarda l'insediamento abitativo. Soltanto il 7% della popolazione europea vive in città di più di 5 milioni di abitanti, contro il 25% negli Stati Uniti. Fino adesso l'Europa è riuscita a mantenere un certo equilibrio fra l'urbanizzazione e la tutela delle zone rurali, il che contribuisce a definire il modello di vita europeo. Il Libro verde sottolinea questo aspetto e propone soluzioni per evitare l'esodo rurale o l'eccessiva espansione delle zone urbane".

Secondo la Commissione l'approccio territoriale integrato della politica di coesione risulta particolarmente efficace per rispondere a questioni complesse e fortemente localizzate, richiedendo però anche un elevato coordinamento delle politiche settoriali. La coesione territoriale, dunque, può garantire uno sviluppo armonico di tutti i territori dell'Unione e assicurare a tutti i cittadini la possibilità di sfruttare al meglio le caratteristiche dei rispettivi territori. A questo fine suggerisce la trasformazione delle diversità territoriali in risorse e in fonti di vantaggio competitivo, capaci di contribuire allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione.

Per trasformare in punti di forza le diversità territoriali, la Commissione sottolinea la necessità di garantire uno sviluppo equilibrato nelle aree urbane e rurali e suggerisce alcuni mezzi per evitare l'esodo dalle campagne e uno sviluppo urbano incontrollabile. Il Libro Verde, quindi, si fonda su tre principi fondamentali in base ai quali occorre sviluppare azioni politiche specifiche: concentrazione, collegamento e cooperazione. La concentrazione della popolazione nelle città, pur generando vantaggi competitivi, deve trovare il giusto equilibrio con il bisogno di sfruttare il potenziale territoriale su scala più ampia, proprio attraverso azioni specifiche della politica di coesione.

Il collegamento tra i territori, garantendo un accesso rapido ed efficiente ai mercati, ai servizi e alle persone, deve essere una delle priorità della nuova politica di coesione.

Infine, la cooperazione, tratto distintivo dei precedenti cicli di programmazione, deve essere ulteriormente sviluppata e rafforzata, favorendo sinergie e azioni condivise tra diverse regioni europee in settori con un

Conferenza sulla coesione territoriale ed il futuro della politica di coesione (Parigi 30 e 31 ottobre 2008) e dell'incontro informale tra i Ministri responsabili per la pianificazione del territorio e lo sviluppo regionale (Marsiglia 25-26 novembre 2008).

forte impatto territoriale come i trasporti, l'energia, la politica agricola comune, l'ambiente, l'occupazione.

Nel contesto della crisi finanziaria globale e della conseguente recessione, come già analizzato (cfr. Parte I cap. 5), la Commissione europea, dopo aver adottato il Piano europeo di ripresa economica³⁹⁶, ha voluto confermare il ruolo strategico della politica di coesione nella Comunicazione "Politica di coesione: investire nell'economia reale" del dicembre 2008³⁹⁷. Secondo la Commissione, infatti, la politica di coesione può considerarsi la prima fonte di investimento comunitario nell'economia reale, apportando un sostegno rilevante all'investimento pubblico, come confermato dalla programmazione della politica di coesione 2007-2013 che destina, come già richiamato, più del 65 per cento dei fondi disponibili agli investimenti nei quattro settori prioritari della Strategia di Lisbona³⁹⁸.

Tali investimenti, aggiunge la Commissione, coerenti con il vasto piano europeo di rilancio economico, necessitano di meccanismi di accelerazione che scongiurino pericoli di disinvestimento dovuti alla crisi finanziaria, soprattutto in settori strategici per la ripresa come le infrastrutture, l'energia, le imprese, la ricerca e l'innovazione.

A questo fine, la Commissione avanza una serie di proposte legislative per utilizzare in pieno gli strumenti di finanziamento esistenti³⁹⁹.

Nel 2009, i principi del Libro verde - concentrazione, collegamento e cooperazione - , cui si collegano ulteriori obiettivi strategici, sono stati riaffermati anche nella Sesta Relazione intermedia sulla coesione econo-

³⁹⁶ COM (2008) 800 del 26 novembre 2008, Piano europeo di ripresa economica.

³⁹⁷ COM (2008) 876 del 16 dicembre 2008, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni.

³⁹⁸ COM (2007) 798 dell'11 dicembre 2007, Gli Stati membri e le Regioni realizzano la Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione mediante la politica di coesione dell'Unione Europea 2007-2013.

³⁹⁹ COM/2008/803, emendamento del Regolamento (CE) n. 1083/2006 in materia di FESR, FSE e Fondo di coesione. Le modifiche riguardano, tra l'altro: il miglioramento del flusso di cassa (*cash flow*) delle autorità pubbliche incaricate della realizzazione di programmi nazionali e regionali attraverso l'erogazione da parte dell'Unione europea di una quota supplementare di prefinanziamento nel 2009 e di un rimborso delle spese sostenute nel quadro degli aiuti di stato; la semplificazione delle disposizioni che consentono di accedere ai dispositivi di finanziamento; la modifica degli obiettivi e delle priorità dei programmi operativi regionali verso investimenti maggiormente strategici; lo sfruttamento delle possibilità di finanziamento innovativo per le piccole e medie imprese attraverso specifici programmi comunitari (per es. JEREMIE); l'accelerazione della realizzazione dei programmi nazionali e l'attivazione di adeguati meccanismi di monitoraggio e controllo degli investimenti da parte dei paesi membri.

mica e sociale⁴⁰⁰, in cui la Commissione ha evidenziato, partendo dai dati OCSE, come l'innovazione tecnologica e la creatività rappresentino i fattori di sviluppo trainanti per le aree regionali dell'Unione soprattutto nell'attuale fase di crisi finanziaria e di recessione.

Un primo bilancio positivo sull'attuazione dei programmi relativi alla programmazione dei fondi comunitari in materia di coesione per il periodo 2007-2013 è tracciato nella Relazione strategica 2010 presentata il 31 marzo 2010 dalla Commissione⁴⁰¹. Si tratta del primo documento di sintesi dei programmi della politica di coesione 2007-2013, preparato sulla base delle 27 relazioni strategiche nazionali: si evidenzia come, in 18 mesi di attuazione concreta, sono stati complessivamente selezionati progetti per un ammontare di oltre 93 miliardi di euro, ovvero il 27% del volume finanziario complessivo per il periodo. Nel quadro di questa tendenza generale, la velocità di selezione delle priorità dell'Unione stabilite nella Strategia di Lisbona è simile o leggermente superiore, anche grazie alla semplificazione della disciplina normativa sulla gestione dei fondi adottata dal Consiglio e dal Parlamento nel 2009. La Commissione, inoltre, al fine di garantire la realizzazione di tutti i programmi entro il 2013, ha fornito una serie di Raccomandazioni per rafforzare il monitoraggio, invitando gli Stati a puntare in questi settori: trasporto ferroviario, energia, ambiente, economia digitale, inclusione sociale, sviluppo della *governance*.

A questo primo bilancio si collegano anche le più recenti riflessioni della Commissione sul futuro della politica di coesione con specifico riferimento alle sfide delle regioni europee nell'attuale situazione economica e con riferimento alle nuove politiche di intervento programmate nella Strategia 2020.

In particolare, la Commissione europea, ha invitato l'economista italiano Fabrizio Barca⁴⁰² ad effettuare, insieme ad accademici ed esperti del settore, un'analisi indipendente sulla politica di coesione europea che

⁴⁰⁰ COM (2009) 295 definitivo, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Sesta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale, 25 giugno 2009.

⁴⁰¹ COM (2010) 110 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Politica di coesione: relazione strategica 2010 sull'attuazione dei programmi 2007-2013, 31 marzo 2010.

⁴⁰² Fabrizio Barca è stato per molti anni Capo del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, prima, del Ministero dello Sviluppo Economico, dopo. Attualmente, è dirigente generale presso il MEF.

si è conclusa nel mese di aprile con la presentazione di un Rapporto⁴⁰³ *An agenda for reformed cohesion policy, a place based approach to meeting European Union challenges and expectations*.

Il Rapporto, risultato di un'ampia consultazione che si è sviluppata in 15 mesi di lavoro attraverso l'analisi di oltre 200 documenti, 5 conferenze a livello politico istituzionale, 10 *working papers*, risultato di seminari e *workshop*, propone una riforma della politica di coesione, sulla base di una strategia condivisa tra i diversi modelli di *policy*. Il Rapporto parte dalla premessa che politica di bilancio e politica di coesione debbano divenire segmenti di un processo comune di cambiamento e di riforma. In questa prospettiva, è fondamentale la valorizzazione delle esperienze di successo registrate nei diversi cicli di programmazione della politica di coesione. In particolare, il Rapporto individua i punti di forza della programmazione dei fondi comunitari e della successiva attuazione a livello nazionale e nella cooperazione interistituzionale (*multilevel governance*), nella definizione di strategie di azione collegate al raggiungimento di obiettivi predefiniti, nel rafforzamento della *capacity building* delle amministrazioni, nella diffusione della cultura del monitoraggio e, più in generale, della valutazione.

RIQUADRO 28

Il Rapporto Barca

Il Rapporto propone una riforma della politica di coesione articolata intorno a cinque grandi temi e sviluppata secondo dieci linee di azione (*pillar*). Si parte dalla necessità di concentrare delle risorse alle politiche di coesione: il Rapporto, infatti, propone, in primo luogo, di proseguire nella assegnazione indifferenziata delle risorse senza distinzione tra regioni più o meno virtuose, e, in secondo luogo, di individuare 3 o 4 priorità sulle quali concentrare 2/3 dei fondi disponibili. Le priorità, selezionate attraverso un approfondito dibattito politico istituzionale di alto livello, non potranno ignorare i temi della inclusione sociale, della innovazione, del cambiamento climatico, della formazione (*pillar 1*).

In secondo luogo si devono orientare i finanziamenti ai risultati. I precedenti cicli di programmazione delle politiche di coesione, infatti, hanno

⁴⁰³ Il Rapporto è stato pubblicato il 27 aprile 2009.

consentito di costruire un *framework* di monitoraggio degli interventi progettati ispirato ai criteri di trasparenza e di *accountability* che ha facilitato l'attività di costante verifica dei risultati raggiunti. Tuttavia, aggiunge il Rapporto, gli studi econometrici non forniscono conclusive e generali risposte sugli impatti che le politiche hanno avuto sui principali *stakeholders* (istituzioni, imprese, cittadini), essendo ancora carente il sistema degli indicatori di *outcome*. Per superare tale criticità viene proposta l'istituzione di un tavolo tecnico, che già dal 2012, possa proporre un *framework* di monitoraggio articolato secondo una nuova batteria di indicatori (*pillar 2*). Al tempo stesso, la Commissione dovrà attivarsi con ciascuno Stato membro per definire all'interno di un *National Strategic Development Contract*, obiettivi, *target* e allocazione delle risorse secondo selezionate priorità. In questo processo negoziale di costruzione della *policy* a livello nazionale, la Commissione potrà modificare (*Implementation Report e Assessment Report*) e persino rigettare la proposta dello Stato membro. Infine, annualmente, tutti gli Stati membri saranno tenuti a rendicontare alla Commissione i risultati raggiunti in un *Annual Report*. L'insieme degli *Annual Reports* consentirà alla Commissione di redigere un *Summary Report* sullo stato di avanzamento complessivo della politica di coesione dei paesi dell'Unione (*pillar 3*). Nell'ottica di una maggiore attenzione alla valutazione della politica di coesione, il Rapporto suggerisce anche la realizzazione di un nuovo sistema di misurazione delle *performance* presso la Commissione stessa, collegato ad uno *Scoreboard* dei progressi realizzati da ciascun paese (*pillar 4*). La realizzazione di un sistema di rilevazione delle *performance*, inoltre, presuppone, secondo il Rapporto anche la possibilità di semplificazione delle modalità di accesso ai finanziamenti e di maggiore flessibilità delle stesse procedure di spesa (*pillar 5*).

Il terzo tema riguarda la mobilitazione e l'apprendimento che si traducono nella diffusione e nella valorizzazione di *best practice* nella gestione dei fondi comunitari a livello locale (*pillar 6*) e nella promozione di tecniche di valutazione degli interventi realizzati secondo il metodo controfattuale, maggiormente orientato alla misurazione degli impatti di una politica (*pillar 7*).

Gli ultimi due temi ridefiniscono e valorizzano, rispettivamente, il ruolo della Commissione e il sistema di controllo politico. Quanto alla Commissione, si propone un massiccio investimento in risorse umane altamente specializzate, un migliore coordinamento tra le diverse direzioni generali incaricate di monitorare l'andamento della politica di coesione (*pillar 8*) e, infine, la implementazione di un efficace sistema di *financial mana-*

gement control (pillar 9). Per quanto riguarda il controllo politico, il Rapporto sottolinea che si tratta dell'aspetto di maggiore debolezza per la mancanza di un luogo alto di valutazione sui risultati. A livello istituzionale, infatti, non è previsto un Consiglio dei Ministri formale per la discussione delle politiche di coesione, ma solamente un Consiglio dei Ministri informale che, sotto la Presidenza di turno dell'Unione, riunisce i Ministri, i vice Ministri e i Sottosegretari che nei diversi paesi si occupano della politica di coesione. Per colmare questa lacuna, il Rapporto, oltre a prevedere la istituzionalizzazione di un Consiglio dei ministri dedicato alla politica di coesione, propone, da un lato, il rafforzamento dei canali di informazione della Commissione nei confronti del Parlamento e del Consiglio e, dall'altro, un maggiore e diretto coinvolgimento del Parlamento stesso nella definizione dei *Contracts* e nella valutazione dei *Reports* dei paesi membri da parte della Commissione (*pillar 10*).

La proposta della politica di coesione così sviluppata determina una serie di conseguenze di tipo finanziario: in particolare si passa da una logica di distribuzione delle risorse c.d. "a pioggia" tra i paesi membri, e di progressiva estensione dei finanziamenti europei a nuovi beneficiari in vista dell'allargamento, ad una logica di selezione solo di alcune priorità di alta rilevanza strategica. Ne consegue, da un lato, una diversa rimodulazione delle risorse del bilancio comunitario e, dall'altro, un necessario rafforzamento della capacità di valutazione sull'attuazione degli interventi da parte delle istituzioni comunitarie ma, in modo sinergico e integrato, degli Stati stessi e delle Regioni.

È una prospettiva già avviata dalla Commissione europea, attraverso il Piano d'azione integrato per il controllo sull'utilizzo dei fondi comunitari per famiglie di *policy*,⁴⁰⁴ e successivamente implementata con le analisi sul rafforzamento della sua funzione di supervisione⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ COM (2006) 9, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento e alla Corte dei conti europea, Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo integrato, 17 gennaio 2006. Successivamente è stato elaborato un piano di avanzamento: COM (2008) 110, Rapport d'avancement, e una ulteriore Comunicazione della Commissione, COM (2009) 43, 4 febbraio 2009.

⁴⁰⁵ COM (2010) 52 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio e alla Corte dei conti, Impatto del piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali, 18 febbraio 2010. In questi documenti, infatti, si evidenziano sia i principali traguardi raggiunti in termini di valorizzazione dei rapporti degli Stati membri e di scambio di informazioni con le istituzioni comunitarie e i diversi livelli di governo responsabili, sia le azioni necessarie per migliorare il sistema di rilevazione e di acquisizione dei dati a livello nazionale.

La Quinta Relazione sulla coesione presenta alcune idee chiave della Commissione per la riforma della politica di coesione, elaborate a partire dal 2007 in occasione della preparazione della precedente Relazione. L'analisi e le osservazioni contenute nel documento avviano una consultazione pubblica sul futuro della politica di coesione, allineata alla Strategia di Lisbona e alla nuova Strategia 2020. Delle osservazioni degli Stati membri, infatti, si terrà conto da parte della Commissione nelle proposte legislative da presentare immediatamente dopo l'adozione del quadro pluriennale del 2011.

Queste le linee di azione individuate dalla Commissione:

- rafforzare la programmazione strategica allineando decisione di bilancio, Strategia 2020 e Politica di coesione;
- concentrazione delle risorse nazionali e dell'Unione su pochi obiettivi prioritari;
- rafforzamento delle capacità di rendimento con la previsione di condizioni e incentivi;
- definizione *ex ante* di obiettivi e indicatori di risultato per migliorare la valutazione dei programmi, il loro stato di attuazione e il loro impatto;
- potenziamento degli strumenti finanziari;
- rafforzamento della *partnership* che riunisca i livelli amministrativi europeo, nazionale, regionale e locale per la realizzazione dei progetti;
- attuazione di una puntuale e tempestiva gestione finanziaria dei programmi che rendiconti lo stato di avanzamento potenziando la catena di responsabilità per la spesa cofinanziata dal bilancio dell'Unione europea in ogni anno finanziario.

2.4 *The EU budget review*: le proposte della Commissione per il nuovo Quadro Finanziario 2013-2020

Il passaggio dalla Strategia di Lisbona ad Europa 2020 si incrocia nel rinnovato contesto normativo - le novità introdotte in tema di bilancio dal Trattato di Lisbona e l'avvio della nuova *governance* economica- con la Comunicazione della Commissione adottata il 19 ottobre a Strasburgo, *The EU budget review* (SEC(2010) 7000 *final*). Questa Comunicazione rappresenta il punto di arrivo delle riflessioni fin qui sintetizzate.

Il ritardo di 15 mesi rispetto alla scadenza prevista per la revisione di metà periodo (cfr. capitolo 4. 2) ha consentito alla Commissione di trarre i dovuti insegnamenti dalla crisi mondiale e dalle sue conseguenze e di produrre un documento integrato, di respiro e, al tempo stesso, prudente. L'esercizio non presenta indicazioni quantitative sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) post-2013, bensì delinea una visione per il bilancio europeo del futuro, che sarà poi concretamente declinata con le proposte che la Commissione presenterà nel giugno 2011.

Fra i punti fondamentali del documento, si pone l'esigenza di assicurare la rispondenza del bilancio alle novità del Trattato di Lisbona, ma soprattutto la coerenza con le finalità della Strategia 2020, nonché con lo studio di nuovi strumenti finanziari.

Fra le proposte contenute nella "*budget review*", si evidenziano quelle relative alla flessibilità (l'eccessiva rigidità del quadro pluriennale ha reso il bilancio europeo incapace di reagire agli imprevisti), alla possibilità di assicurare un maggior sostegno agli investimenti di lungo periodo tramite gli strumenti di ingegneria finanziaria ("*project bonds*") e alla riforma del regime di finanziamento, con l'introduzione di nuove risorse.

L'impostazione generale della Comunicazione è senza dubbio orientata alla riforma e alla realizzazione degli obiettivi della Strategia 2020, i cui tre assi (*smart growth, sustainable growth, inclusive growth*) sono presentati come le direttrici fondamentali dell'azione futura dell'Unione e del suo bilancio. Il primo asse include la ricerca, l'innovazione e le infrastrutture; il secondo la politica energetica, la lotta ai cambiamenti climatici e la PAC; il terzo la politica di coesione.

Il documento richiama la riforma della governance dell'eurozona e del Patto di Stabilità, per le possibili ricadute innovative che potrebbe avere sul bilancio UE, ad esempio in merito al Meccanismo di Stabilizzazione Europea (garanzia offerta dal bilancio UE), e all'utilizzo a fini sanzionatori dei fondi europei (cfr. cap.1, Parte II).

La Comunicazione enuncia, inoltre, alcuni principi chiave: valore aggiunto europeo ("*whether spending at EU level means a better deal for citizens than spending at national level*"), con un riferimento al concetto di "*EU public goods*"; bilancio orientato ai risultati e qualità della spesa; principio di solidarietà; esigenza di coordinamento fra il bilancio comunitario e i bilanci nazionali; disciplina di bilancio.

La Commissione non ritiene realistico un incremento del bilancio rispetto ai livelli attuali (1 per cento del RNL-UE): da qui l'enfasi sulla qualità della spesa e sugli altri principi sopra ricordati. In questo contesto di risorse scarse, si suggerisce lo sviluppo degli strumenti finanziari, al fine di accrescere l'impatto dei fondi europei, in cooperazione con la BEI, ma anche con le banche di sviluppo degli SM e la BERS; la BEI potrebbe emettere dei "*project bonds*", che godrebbero della garanzia del bilancio UE per finanziare progetti di investimento di lungo termine.

Dal punto di vista delle politiche, la Comunicazione punta su ricerca e infrastrutture, energia e cambiamenti climatici che sono al centro della Strategia 2020, mentre per la Politica Agricola Comune sottolinea, tra le altre cose, la necessità di rivedere la distribuzione delle risorse tra gli SM per superare l'attuale criterio che fa riferimento alla spesa storica. Per quanto riguarda la Politica di Coesione, lo sforzo già intrapreso nel 2007-13 con il vincolo della spesa sui settori inerenti alla Strategia di Lisbona (*earmarking*) dovrebbe essere ulteriormente approfondito nel nuovo quadro della Strategia Europa 2020. Inoltre, la Comunicazione propone la concentrazione tematica su Europa 2020, selezionando un "menu" di scelte limitate e insistendo su un crescente grado di coordinamento e coerenza con le altre politiche (trasporti, comunicazioni, energia, innovazione, agricoltura, ambiente), al fine di consentire ai beneficiari di conseguire un'appropriata specializzazione. Si propone un Quadro Strategico Comune con cui individuare le esigenze di investimento e le riforme necessarie a massimizzare l'impatto degli inter-

venti, fino ad oggi sostenuti da una pluralità fondi (FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR, FEP). Sulla base del Quadro Strategico, gli SM includerebbero le loro strategie di sviluppo nei PNR. Commissione e SM concluderebbero un "Contratto di *Partnership* per lo Sviluppo e gli Investimenti", con cui fissare obiettivi quantificati e misurabili, le risorse allocate per il loro raggiungimento e un ristretto numero di condizionalità. È interessante notare che questo impianto strategico è in linea con quello proposto nel Rapporto Barca dell'aprile 2009 sulla riforma della politica di coesione (cfr. paragrafo precedente).

Per quanto attiene la struttura del bilancio, la Commissione propone due ipotesi in funzione della strategia EU2020:

- ridurre le rubriche a un minimo di tre: spese interne, spese esterne e spese amministrative;
- introdurre tre sottorubriche, corrispondenti a "*smart growth*", "*sustainable growth*" e "*inclusive growth*", in luogo delle attuali 1 (Competitività e Coesione), 2 (Risorse Naturali) e 3 (Libertà, Sicurezza) ed una quarta sottorubrica per le azioni per la cittadinanza. Le azioni esterne e amministrative (attuali Rubrica 4 e 5) resterebbe come rubriche distinte.

In merito alla durata del Quadro Finanziario, si propone un periodo di 10 anni con fissazione dei tetti di spesa e delle basi legali, accompagnata da una revisione di medio termine dopo 5 anni.

Anche in termini di maggior flessibilità, il documento della Commissione presenta varie proposte, fra cui in particolare l'ipotesi di destinare alla flessibilità una percentuale fissa della spesa (5 per cento) e la possibilità di trasferimenti fra rubriche. Per quanto riguarda il regime di finanziamento, dopo aver criticato l'eccessiva enfasi posta nei trascorsi negoziati sui saldi netti, la Comunicazione presenta una proposta di riforma articolata su tre elementi:

- semplificazione dell'attuale regime di finanziamento, tramite l'eliminazione della risorsa IVA;
- introduzione di una o più nuove risorse proprie (sei ipotesi: tassa UE sul settore finanziario; attribuzione al bilancio UE di parte dei proventi delle aste sui diritti di emissione; imposta UE sull'aviazione; IVA UE; tassa energetica UE; tassa UE sul reddito da società);
- graduale "*phasing out*" di tutti i meccanismi di correzione".

In questo quadro generale, si inseriscono le proposte di sviluppare nuovi strumenti finanziari a sostegno della crescita. E' interessante ricordare, quindi, non solo le posizioni assunte da autorevoli economisti, di cui si sono citati nei paragrafi precedenti alcuni esempi, ma anche, con il rapido evolversi della situazione sotto l'emergenza della crisi, come segnalato nel precedente capitolo 1, la proposta Monti sui titoli di stato europei, ripresa da Tremonti-Junker ed accolta dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 16 dicembre 2010.

A queste proposte si aggiunge quella del Vice Presidente del Senato, Emma Bonino, già Commissario europeo e già Ministro per le politiche europee, formulata il 7 dicembre del 2010, sulla necessità di un ampliamento della dimensione del bilancio dell'Unione, dall'attuale 1 per cento del PIL al 5.

RIQUADRO 29

L'EURO SI SALVA SE ESISTE ANCHE L'EUROPA (estratto, Emma Bonino, Vicepresidente del Senato, Lettera aperta pubblicata su La Stampa. 7 dicembre 2010)

Caro direttore,

in un clima da penultima spiaggia, i ministri delle Finanze dell'Ue preparano il Consiglio del 16 dicembre che avrà all'ordine del giorno varie proposte di ingegneria finanziaria. Tutte alla ricerca dello stesso effetto: calmare i mercati. Funzionerà? Servirà a toglierci dai guai?

Eppure, se facessimo lo sforzo di sollevare per qualche istante lo sguardo per osservarci da fuori, scopriremmo che l'area dove viviamo non solo è una delle più ricche del mondo, ma gode anche di una discreta crescita post-crisi, distribuisce più equamente che altrove il reddito che crea, non ha contratto debiti impossibili da ripagare e mantiene col resto del mondo conti in sostanziale equilibrio.

Quest'area, l'area dove viviamo, è l'eurozona. Certo, la Cina e l'India crescono a un ritmo più serrato, ma ci vorrà ancora parecchio tempo prima che il tenore di vita dei loro cittadini raggiunga il nostro. Non c'è nemmeno ragione d'invidiare il Giappone, la cui economia ristagna da quasi vent'anni e il cui debito pubblico è due volte il pil. O gli Stati Uniti, con i loro assai più marcati squilibri interni (distribuzione della ricchezza) ed esterni

(bilancia dei pagamenti). Insomma, se solo riuscissimo a vederci come un tutto, come un insieme, la nostra percezione di noi stessi, abitanti dell'Unione Europea - e dell'eurozona in particolare - sarebbe assai più serena. E ci sembrerebbe assurdo che qualcuno possa mettere in discussione la sopravvivenza della nostra moneta, l'euro.

Ma, appunto, il problema è che non siamo un unico politico e i mercati lo vedono bene: non si "calmano" per questo e non, come si tende a credere, per la "troppa" diversità tra Paesi europei che pure esiste. Ma se si guarda agli spread sugli strumenti di assicurazione dei titoli pubblici (credit default swaps), la California e l'Illinois sono più a rischio di fallimento del Portogallo e della Spagna. Eppure i conti della California e dell'Illinois non minacciano l'unione monetaria cui appartengono, mentre quelli del Portogallo e della Spagna sì. E il motivo di questa situazione paradossale, è solo e soltanto politico: nessuno si sogna di mettere in discussione l'unità politica degli Stati Uniti, mentre l'unità politica dell'eurozona e dell'Unione europea ancora non c'è. Unità politica vuol dire avere, oltre a una banca centrale - quella l'abbiamo anche noi - anche un Tesoro che amministra un bilancio federale di dimensioni sufficienti a stabilizzare il sistema quando c'è bisogno, aiutando gli stati in difficoltà con la manovra fiscale - eventi ordinari cui nessuno presta particolare attenzione, diversamente dai nostri continui vertici e dai nostri roboanti annunci di questa o quella manovra di stabilizzazione che, a quanto pare, non stabilizza mai niente. Per uscire davvero da questa crisi, per stabilizzare davvero l'euro, l'Europa deve dunque affrettarsi a convincere i mercati e il resto del mondo che la sua unità politica non può essere messa in discussione.

E l'unico modo per farlo è muoversi subito per renderla più credibile, approfondendola. Come? Per esempio creando un bilancio federale al servizio di vere funzioni di governo, che finanzia la fornitura di beni pubblici importanti, come la difesa, la diplomazia, i grandi programmi di ricerca scientifica, le reti infrastrutturali trans-europee, la sicurezza dei traffici commerciali e delle persone sul modello della *home security* americana. Non stiamo parlando del mostro che turba i sonni degli euroscettici britannici - il Superstato europeo. Al contrario stiamo parlando di una Federazione leggera, che assorba non più del 5% del pil europeo per assolvere alle funzioni di governo cui abbiamo accennato - contro il 20% circa del pil che va al bilancio federale statunitense e contro l'1% dell'attuale bilancio comunitario che serve solo a distribuire sussidi a destra e a manca. Incidentalmente, il 5% del pil europeo corrisponde a circa 650 miliardi di euro, più o meno

l'ordine di grandezza dell'attuale fondo di stabilizzazione. Lo sforzo di immaginazione richiesto agli europei per creare una Federazione leggera è quello del federalismo di Spinelli, Monnet e Adenauer adattato al XXI Secolo, un approccio che prenda semplicemente atto della realtà: che gli eserciti nazionali in Europa non hanno più alcun senso, visto che nessuno minaccia alcuna integrità territoriale; che certa scienza ha bisogno di una scala che nessuno Stato nazionale europeo può più assicurare; che le reti infrastrutturali esistono già a supporto del mercato interno ma le finanziamo male, a pezzi e bocconi, ciascuno per conto suo; che l'unione doganale è già una competenza esclusiva dell'Unione di oggi ed è ridicolo affidarla a 27 diverse organizzazioni nazionali distinte e separate. Una federazione, dunque, ma una Federazione leggera.

Se avessimo il coraggio di farla ora, subito, i mercati e il mondo avrebbero non solo il segnale chiaro e forte che la nostra unità politica non è in discussione, ma saprebbero anche che abbiamo finalmente un bilancio federale di dimensioni sufficienti a rendere la stabilizzazione macroeconomica dell'Europa una faccenda d'ordinaria amministrazione. Poco dopo il lancio del progetto di Jacques Delors sul mercato unico, il rapporto Cecchini documentò "i costi della non Europa", quelli che derivavano dal persistente frazionamento del mercato europeo lungo linee nazionali. E poiché erano davvero alti, l'idea di Delors ne ricevette grande impulso. Oggi non c'è bisogno di un rapporto di esperti. I costi della non Europa sono sotto gli occhi di tutti, nei gravissimi e perduranti sacrifici richiesti ai nostri concittadini - un freno all'economia europea nel suo complesso - e nell'inutile convivenza con gli angosciosi dubbi sul futuro dell'euro e dell'intero progetto europeo. Fugarli è non solo urgente. E anche pienamente nelle nostre possibilità.

Questa proposta rappresenta un primo passo verso la creazione di un organismo competente in materia fiscale e un bilancio gestiti da un vero Ministro del Tesoro europeo, proseguendo sulla strada dell'integrazione politico-istituzionale dell'Eurozona fino a raggiungere l'obiettivo di un unico soggetto federale, gli Stati Uniti d'Europa. "Ma, per avanzare, c'è verosimilmente bisogno di un nuovo motore politico: ovvero di un nucleo duro di paesi, fortemente motivati, che faccia da apripista a nuovi e più ambiziosi percorsi di integrazione. Non di cooperazioni rafforzate, tributarie di procedure pesanti previste dai Trattati, ma di governi "*like-minded*" pronti a condividere i rischi e

l'onere politico di cessioni di sovranità ulteriori per il bene comune di tutti. Non si tratta qui di essere "sponsor" del metodo intergovernativo. Tuttavia, per qualsiasi federalista convinto, la via che privilegia la qualità dell'integrazione è prioritaria rispetto alle discussioni metodologiche. Non è più questa l'epoca in cui il metodo comunitario sia al tempo stesso l'equivalente e la condizione unica dell'integrazione. E' stata questa, non dimentichiamolo, la via che ha segnato l'avvio delle più significative realizzazioni politiche dell'integrazione negli ultimi decenni: da Schengen alla Difesa (St Malo), da Galileo all'Euro. E' la via del coraggio di pochi, che finisce col catalizzare la convergenza di molti."⁴⁰⁶

È proprio questa, sembra, la via intrapresa dalla cancelliera tedesca, Angela Merkel, che propone un rinnovato metodo di governo dell'UE. In un recente discorso al Collegio europeo di Bruges, il 2 novembre 2010, la Merkel ha lanciato un programma d'azione, nei confronti del quale sono stati, peraltro, avanzati timori circa la rigida trasposizione del modello tedesco.

I punti fondamentali che la Merkel sottolinea sono tre. Primo: "è sbagliato pensare, come pensano alcuni rappresentanti dell'Europarlamento e della Commissione, che queste due istituzioni siano i soli veri campioni del metodo comunitario". Secondo: "il metodo comunitario non ha l'obiettivo di trasferire competenze a livello europeo, ma solo di assicurare che le competenze trasferite siano esercitate in modo appropriato ed efficace". Terzo: il Consiglio (cioè i governi) "è parte del processo legislativo" e gli stati membri sono "elementi costitutivi dell'Unione non loro avversari". Quarto: i tre soggetti dell'Unione europea, cioè Consiglio, Commissione e Parlamento, devono agire "in modo coordinato" lasciandosi alle spalle vecchie rivalità. Ciò significa che una "posizione europea può arrivare non solo applicando il metodo comunitario, ma anche applicando il metodo intergovernativo, importante è avere una posizione comune sulle questioni importanti".⁴⁰⁷

Naturalmente, il ruolo della Commissione e delle altre istituzioni europee è, e resta, fondamentale nel temperare gli eventuali eccessi di egemonismo presenti nelle scelte che nascono al di fuori del quadro comunitario.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Estratto, Filippo di Robilant, *La Germania che fa da sé* - Europa quotidiano, 9 febbraio 2011.

⁴⁰⁷ Cfr. Il Sole24ore, 26 novembre 2010.

⁴⁰⁸ D'altra parte, anche Mario Draghi, in un'intervista recente concessa alla *Frankefurter Allgemeine Zeitung* (Faz), sostiene il valore del modello di crescita della Germania. "Un'area monetaria come

La proposta per un Patto per la competitività proveniente dall'asse Berlino-Parigi, di cui al precedente capitolo, e le decisioni del Consiglio europeo di fine marzo 2011, che sostanzialmente la assorbono e la rilanciano, sono stati finora il primo banco di prova di tali nuovi impulsi. Per gli sviluppi futuri occorrerà attendere, ma questa è un'altra storia e la racconteremo la prossima volta.

quella dell'euro non può essere solo un'area di circolazione di una moneta; può sopravvivere solo se l'Unione monetaria garantisce stabilità e prosperità. E per questo, tutti devono dare il loro contributo". Il governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, fa il punto sulla propria *vision* dell'Europa. E spiega che "dobbiamo seguire tutti l'esempio della Germania, l'ho ribadito pubblicamente varie volte. La Germania ha migliorato la sua competitività attuando delle riforme strutturali. Questo deve essere il modello" dice Draghi, secondo il quale, oltre la disciplina di bilancio, c'è un'altra condizione necessaria affinché l'Europa sopravviva e questa condizione si chiama crescita. "La seconda importante condizione è che tutti i paesi realizzino delle riforme strutturali per accelerare la crescita economica. La crescita è il secondo pilastro sul quale si costruisce la stabilità finanziaria. Avremmo bisogno di un secondo sistema di regole, analogo ai criteri di Maastricht e al patto di stabilità, che crei le premesse per la crescita. Si potrebbe, così come per il bilancio, stabilire, ad esempio, delle norme per le riforme delle pensioni e sottoporli a controlli reciproci. In quel caso, naturalmente, un paese chiederebbe all'altro: perché avete ancora un'età pensionabile di 57 anni invece che di 67 anni o di più come altri?"; in Rossella Bocciarelli, Draghi: *Italia non a rischio. Germania modello di crescita*, in *Il Sole24ore*, 15 febbraio 2011.

Appendice

**Dalla Strategia di Lisbona ad Europa 2020:
cronologia dei principali eventi e classificazione
di obiettivi e strumenti (1992-2010)**

di Antonella Crescenzi

Tav. 1 I precedenti (1992-1999)

	Anni	Eventi	Responsabili	Obiettivi	Strumenti/Governance
1	1992, firmato febbraio (entra in vigore 1° novembre 1993)	Trattato di Maastricht (TUE) disposizioni sulla politica economica (artt. 98, 99)	Stati firmatari	Coordinare la politica economica degli Stati membri	Raccomandazioni del Consiglio sugli indirizzi di massima (o grandi orientamenti) per la politica economica (GOPE) degli Stati e della Comunità; sorveglianza multilaterale, eventuale raccomandazione allo stato la cui politica economica non è coerente con i GOPE.
2	1993, novembre	Libro bianco sulla crescita concorrenzialità e occupazione-Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo (Rapporto Delors, COM)	Commissione	Il Libro, al fine di coniugare elevato tasso di sviluppo con elevata crescita dell'occupazione, pone tre obiettivi chiave: 1) aumento degli investimenti 2) riduzione del costo del lavoro 3) rafforzamento delle reti infrastrutturali	
3	1994, dicembre	Strategia di Essen	Consiglio di Essen	1) sviluppo delle risorse umane 2) sostegno agli investimenti 3) migliore funzionamento del mercato del lavoro 4) iniziative locali per l'occupazione 5) azioni per le fasce deboli del mercato del lavoro	
4	1997, concluso il 2 giugno, firmato il 2 ottobre (entra in vigore il 1° maggio 1999)	Trattato di Amsterdam, disposizioni sull'Occupazione	Stati firmatari		
5	1997, luglio	Agenda 2000	Commissione	1) migliorare la crescita, la competitività e l'occupazione 2) modernizzare le politiche 3) allargare l'Unione	
6	1997, 20-21 novembre	Processo di Lussemburgo (o Strategia europea per l'occupazione, SEO)	Consiglio di Lussemburgo (straordinario)	Migliorare la gestione delle politiche per l'occupazione	Orientamenti (o Linee guida) per l'occupazione, Piani nazionali d'azione per l'occupazione, Rapporto comune sull'occupazione
7	1998, giugno	Processo di Cardiff per le riforme economiche	Consiglio di Cardiff	1) migliorare il funzionamento dei mercati 2) aumentare il potenziale innovativo 3) sviluppare lo spirito imprenditoriale	Strategia per il mercato interno, Rapporti nazionali sulle riforme, Rapporto comune sulle riforme strutturali
8	1999, giugno	Processo di Colonia per il dialogo macroeconomico	Consiglio di Colonia	Coordinare la politica salariale con la politica fiscale e con quella monetaria al fine di ottenere una crescita vigorosa dell'occupazione mantenendo la stabilità dei prezzi.	Rapporto implementazione GOPE
9	1999, dicembre	Approvazione della Relazione Ecofin (13123/1/99 REV 1) sul coordinamento della politica economica nella terza fase dell'UEM	Consiglio di Helsinki	Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, strutturali e dell'occupazione onde sfruttare appieno il potenziale del mercato unico e della moneta unica.	Gli indirizzi di massima per le politiche economiche forniscono il quadro globale in cui collocare sotto la guida politica del Consiglio europeo gli orientamenti in materia di occupazione e il monitoraggio delle riforme strutturali. Il ruolo del Consiglio ECOFIN nel coordinamento della politica economica dovrebbe essere rafforzato.

Tav. 2 Il varo della Strategia di Lisbona (2000-2004)

	Anni	Eventi	Responsabili	Obiettivi	Strumenti/Governance
10	2000, 23-24 marzo	Strategia di Lisbona (SL)	Consiglio di Lisbona (straordinario)	Al fine di rendere l'Europa l'area più competitiva del mondo entro il 2010, nel contesto di una nuova economia basata sulla conoscenza ed il capitale umano, la Strategia pone due obiettivi : tasso di occupazione al 70 per cento e tasso di occupazione femminile al 60 per cento. Delinea anche un percorso puntuale di riforme da conseguire nel campo delle nuove tecnologie, della ricerca, delle reti, delle imprese e del mercato interno.	Metodo di coordinamento aperto, Gope, sorveglianza multilaterale, Rapporto di primavera della Commissione
11	2000, 19-20 giugno	SL: implementazione	Consiglio di Santa Maria da Feira	Affrontare quattro sfide: ritorno alla piena occupazione, passaggio ad un'economia basata sulla conoscenza, conseguenze dell'invecchiamento della popolazione, miglioramento della coesione sociale.	Grandi orientamenti per le politiche economiche (GOPE) per il 2000
12	2001, febbraio	Rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro (Com(2001) 82 def.)	Commissione	Necessità di rafforzare il coordinamento della politica economica, basato sulla ricerca del consenso in seno ad un'istanza informale, l'Eurogruppo costituito nel giugno 1998	Informazioni statistiche migliori, trasparenza, valutazione sul "dosaggio delle politiche" in ciascuno stato membro, formulazione di suggerimenti in materia di politica economica da parte della Commissione all'Eurogruppo, uso delle raccomandazioni previsto dall'art. 99 del Trattato.
13	2001, marzo	SL: integrazione problemi demografici	Consiglio di Stoccolma	Al fine di coniugare l'obiettivo della crescita occupazionale con i problemi dell'invecchiamento della popolazione, si aggiunge un obiettivo al 2010 per il tasso di occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni). Inoltre, si pongono obiettivi intermedi (al 2005) per il tasso di occupazione europeo, sia medio che femminile.	
14	2001, giugno	SL: integrazione problemi ambientali	Consiglio di Goteborg	integrare la strategia di lisbona con gli aspetti della sostenibilità ambientale. Si individuano quattro settori prioritari in cui agire: cambiamenti climatici, trasporti, sanità pubblica e risorse naturali.	
15	2002, marzo	SL: integrazione problemi della ricerca	Consiglio di Barcellona	Lanciare uno "spazio europeo della ricerca"; si pone l'obiettivo di un rapporto tra investimenti in ricerca e sviluppo e PIL europeo non inferiore al 3 per cento	
16	2002, maggio	Coordinamento a lungo termine delle politiche economiche: parere	Comitato Economico e Sociale	Migliorare il coordinamento delle politiche economiche	Riprende la proposta della Commissione del febbraio 2001
17	2002, giugno	eEurope 2005 Action Plan	Consiglio di Siviglia	Realizzare una società dell'informazione globale a cui tutti i cittadini possano partecipare	

Tav. 2 (segue) Il varo della Strategia di Lisbona (2000-2004)

	Anni	Eventi	Responsabili	Obiettivi	Strumenti/Governance
18	2002, settembre	SL: proposta di revisione del processo di coordinamento delle politiche	Commissione	Rendere più efficace il coordinamento delle politiche	Istituzione di un ciclo annuale composta da due fasi: fase di elaborazione delle politiche (pacchetto orientamenti su GOPE, occupazione e Strategia mercato interno) e fase di valutazione dell'attuazione (pacchetto di attuazione su GOPE, occupazione e Strategia mercato interno); i GOPE da annuali diventano triennali, salvo modifiche limitate.
19	2002, novembre	Verso un migliore coordinamento delle politiche economiche: contributo di Barnier e Vitorino	Covenzione Europea		
20	2003, marzo	SL: implementazione del metodo coordinamento delle politiche	Consiglio di Bruxelles	Migliorare il coordinamento delle politiche e rafforzare i rapporti tra le parti sociali e le istituzioni europee	Dare una prospettiva triennale agli strumenti di programmazione
21	2004, marzo	SL: implementazione delle riforme	Consiglio di Bruxelles	Ampliare le riforme a tutti i settori, individuando quattro priorità: completare il mercato interno, migliorare la regolamentazione, aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo, migliorare l'efficacia delle disposizioni istituzionali	
22	2004, novembre	Rapporto Kok	Commissione	Effettuare un esame intermedio della SL per vagliare il modo migliore di conseguire gli obiettivi di Lisbona, anche alla luce dell'allargamento; esaminare la governance e altre misure e strumenti a disposizione degli Stati membri e dell'UE per raggiungere gli obiettivi di Lisbona	

Tav. 3 Il rilancio della Strategia di Lisbona (2005-marzo 2008)

	Anni	Eventi	Responsabili	Obiettivi	Strumenti/Governance
23	2005, 22-23 marzo	SL: rilancio	Consiglio di Bruxelles	Revisione intermedia della SL: procedere a un riorientamento delle priorità verso la crescita e l'occupazione; approccio integrato al coordinamento della politica economica ed occupazionale	Istituzione di un ciclo di programmazione triennale basato su numerosi strumenti: Linee guida integrate, Programma Comunitario di Lisbona (PCL), Programmi Nazionali di Riforma e Rapporti annuali sulla loro attuazione, sorveglianza multilaterale, Relazione annuale della Commissione sull'attuazione della SL, valutazioni, raccomandazioni e <i>points to watch</i> proposti al Consiglio che li approva nella sessione di primavera, Relazione strategica della Commissione di fine ciclo
24	2005, giugno	Linee guida integrate 2005-2008	Consiglio di Bruxelles	Articolare in modo dinamico e coerente (intorno alle linee guida definite in 24) le politiche macroeconomiche, microeconomiche e a favore dell'occupazione	
25	2005, luglio	Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: PCL 2005-2008	Commissione		
26	2005, ottobre	Più ricerca e innovazione - Investire nella crescita e nell'occupazione: un approccio comune (Comunicazione)	Commissione		
27	2006, gennaio	Time to move up a gear (E' ora di cambiare marcia, Relazione sull'attuazione della SL)	Commissione	Puntare su quattro aree di azione prioritaria: investire nella ricerca; eliminare le costrizioni per le PMI; incrementare la popolazione attiva mediante politiche del lavoro; garantire l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di energia	
28	2006, marzo	SL: conferma	Consiglio di Bruxelles	Conferma delle linee guida integrate 2005-2008 e approvazione delle quattro aree prioritarie definite dalla Commissione	
29	2006, giugno	Strategia per lo sviluppo sostenibile (EU SDS)	Consiglio di Bruxelles	Coniugare l'obiettivo della crescita economica con quello della tutela ambientale e della coesione sociale	Con cadenza biennale il Consiglio europeo di dicembre rivede i progressi e fornisce orientamenti generali su politiche e strategie per lo sviluppo sostenibile sulla base del Rapporto della Commissione, dei contributi del Consiglio e dei rapporti di attuazione nazionali
30	2006, ottobre	PCL 2005-2008: Technical Implementation Report 2006	Commissione	Aggiornamento tecnico	
31	2006, dicembre	"A year of delivery" (Un anno di risultati, seconda Relazione sull'attuazione SL)	Commissione	Verifica dei risultati al 2006 e proposta di Raccomandazioni per gli Stati membri	

Tav. 3 (segue) Il rilancio (2005-marzo 2008)

	Anni	Eventi	Responsabili	Obiettivi	Strumenti/Governance
32	2007, 8-9 marzo	SL: integrazione politiche per l'energia e per una migliore regolamentazione e approvazione delle Raccomandazioni	Consiglio di Bruxelles	Rafforzare il mercato interno e la competitività; migliorare la regolamentazione (obiettivo: semplificazione degli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012); sviluppare una politica europea climatica ed energetica integrata e sostenibile: gli obiettivi da conseguire entro il 2020 rispetto al 1990 sono la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20 per cento, la realizzazione del 20 per cento dei consumi con fonti di energia rinnovabili, l'aumento del 20 per cento dell'efficienza energetica.	
33	2007, 27 marzo	Raccomandazione sull'aggiornamento nel 2007 delle linee guida integrate	Consiglio dell'Unione europea	Adottare formalmente le raccomandazioni specifiche per paese proposte dalla Commissione e approvate dal Consiglio dell'8-9 marzo volte ad indirizzare le iniziative di riforma degli Stati membri	
34	2007, dicembre	Keeping up the pace of change (Mantenere il ritmo del cambiamento, Relazione strategica 2007 sulla SL)	Commissione	Fare il punto sul primo ciclo di programmazione (molti risultati positivi); avviare il nuovo ciclo 2008-2010 confermando le 24 linee guida integrate 2005-2008 e le quattro aree prioritarie e collegando più strettamente Lisbona e politiche di coesione	
35	2007, dicembre	Commission proposal for a Community Lisbon Programme 2008-2010 (proposta PCL 2008-2010)	Commissione	Dieci obiettivi chiave: agenda sociale, immigrazione, PMI, oneri amministrativi, mercato unico, quinta libertà, innovazione, energia e clima, sviluppo sostenibile, commercio internazionale	
36	2007, dicembre	Com. "Member States and Regions delivering the Lisbon strategy for growth and jobs through EU cohesion policy, 2007-2013"	Commissione	Mettere le politiche di coesione al centro della SL	Integrazione tra le linee guida integrate e gli Orientamenti strategici comunitari sulla coesione (OESCE); "earmarking" degli investimenti della coesione verso gli obiettivi di Lisbona; coerenza tra PNR e Quadro Strategico Nazionale (QSN)
37	2008, 13-14 marzo	Approvazione della proposta PCL 2008-2010, delle Linee guida integrate 2008-2010 e delle Raccomandazioni per paese.	Consiglio di Bruxelles	Avvio del secondo ciclo di programmazione	Nell'ottobre 2008, gli Stati membri hanno confermato, aggiornato o elaborato nuovi PNR, che hanno presentato alla Commissione unitamente a una relazione sullo stato di attuazione. Si è così, contemporaneamente, chiuso il primo ciclo di programmazione ed avviato il secondo.

Tav. 4 La Strategia e la crisi mondiale (sett. 2008-dic. 2009)

Anni	Eventi	Responsabili	Obiettivi	Strumenti/Governance
2008, dic. -2009, gen.	Pacchetto di documenti: Com. "Riforma del Fondo di globalizzazione", Com. "Nuove professionalità per nuovi lavori", Com. "Priorità per educazione e formazione negli anni 2009-2010", Com. "Politica di coesione: investire nell'economia reale", Com. "Revisione del quadro finanziario pluriennale 2007-2013", Com. "Aspetti esterni della Strategia di Lisbona", Rapporto "La riforma del mercato interno, un anno dopo" .	Commissione	Sostenere la ripresa e rafforzare la SL	
44				
2009, 28 gennaio	Relazione su attuazione SL nel 2008 e proposte Raccomandazioni paesi	Commissione		
45				
2009, 25 febbraio	Comunicazione "Far fronte alla crisi dell'industria automobilistica europea"; Relazione de Larosière	Commissione	Rendere più trasparenti le regole sugli aiuti di stato in circostanze particolari, favorire la domanda di nuove auto con azioni coordinate degli Stati membri; migliorare l'integrazione dell'attività di regolamentazione e vigilanza a livello europeo	
46				
2009, 4 marzo	Comunicazione "Guidare la ripresa economica" (<i>Driving European recovery</i>)	Commissione	Restare uniti per affrontare la crisi, ad attuare rapidamente la riforma del mercato finanziario e ad assumere un ruolo guida a livello mondiale	In allegato alla Com. sintesi di 500 misure nazionali, conformi ai principi secondo cui l'azione di risanamento deve essere tempestiva, mirata e temporanea.
47				
2009, 19-20 marzo	Approvazione di tutte le proposte dalla Commissione	Consiglio di Bruxelles		
48				
2009, 22 aprile	Riunione a Praga dei 27 coordinatori di Lisbona	Commissione	Portare avanti la riflessione post 2010	
49				
2009, giugno	Rapporto "Progress on the implementation of the European Recovery Plan"	Commissione	Valutare i progressi compiuti a livello nazionale nell'attuazione del Piano di ripresa	
50				
2009, 19 novembre	Comunicazione "Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships" .	Commissione	Sottolineare il ruolo del partenariato pubblico-privato per favorire gli investimenti	
51				
2009, dicembre	Rapporto "Progress on the implementation of the European Recovery Plan"	Commissione	Valutare i progressi compiuti a livello nazionale nell'attuazione del Piano di ripresa e dei PNR presentati in autunno	
52				
1° dicembre 2009	Trattato di Lisbona (TFUE), disposizioni sulla politica economica (artt.121 e 136-138)	Stati firmatari		
53				
2009, dicembre	Rapporto "Progress on the implementation of the European Recovery Plan"	Commissione	Valutare i progressi compiuti a livello nazionale nell'attuazione del Piano di ripresa e dei PNR presentati in autunno	
54				

Tav. 5 Il varo di Europa 2020 (gen- dic. 2010)

	Anni	Eventi	Responsabili	Obiettivi	Strumenti/Governance
55	2010, 2 febbraio	Documento "Valutazione della Strategia di Lisbona"	Commissione	Fare il punto sui successi e sui fallimenti dei primi 10 anni di SL.	
56	2010, 11 febbraio	Documento "Europe 2020", Presentation of J.M. Barroso President of the European Commission to the Informal European Council".	Commissione	Impostare una nuova Strategia di sviluppo per reagire alla crisi mondiale, prestando più attenzione all'ambiente e all'inclusione sociale	
57	2010, 3 marzo	Documento "Europe 2020"	Commissione	Lanciare la nuova Strategia europea 2020, individuando tre motori di crescita: crescita intelligente (promuovendo la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale), crescita sostenibile (rendendo la produzione più efficiente) e crescita inclusiva (incentivando la partecipazione al mercato del lavoro e la lotta alla povertà); Sono individuati cinque traguardi principali rappresentativi a livello di UE, che gli Stati membri devono tradurre in obiettivi nazionali: • il 75 per cento delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; • il 3 per cento del PIL dell'UE deve essere investito in R&S; • i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti; • il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma; • 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà	Per raggiungere questi traguardi, la Commissione propone 7 iniziative faro ed il rafforzamento della <i>governance</i> , attraverso la ricerca di una maggiore coerenza con il Patto di stabilità e crescita, sfruttando anche le innovazioni introdotte in materia dal Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009).
58	2010, 22-26 marzo	Approvazione delle proposte della Commissione su Europa 2020	Consiglio di Bruxelles		
59	2010, 6 maggio	Orientamenti integrati di Europa 2020	Commissione	1: garantire la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche; 2: ovviare agli squilibri macroeconomici; 3: ridurre gli squilibri nell'area dell'euro; 4: ottimizzare il sostegno alla R&S e all'innovazione e sfruttare il potenziale dell'economia digitale; 5: migliorare l'efficienza sotto il profilo delle risorse e ridurre le emissioni di gas a effetto serra; 6: migliorare il clima per le imprese e i consumatori e modernizzare la base industriale; 7: aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre la disoccupazione strutturale; 8: disporre di una forza lavoro qualificata conforme alle esigenze del mercato occupazionale; 9: migliorare l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'insegnamento superiore; 10: promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà.	
60	2010, 12 maggio	Comunicazione "Reinforcing economic policy coordination"	Commissione	A seguito della crisi mondiale e del rischio <i>default</i> della Grecia, si punta a rafforzare la <i>governance</i> economica nell'UE	
61	2010, 17 giugno	Lancio della Strategia Europa 2020 e della nuova <i>governance</i> economica	Consiglio di Bruxelles	Il Consiglio adotta Europa 2020 e conviene sulla necessità di rafforzare la <i>governance</i>	
62	2010, 30 giugno	Comunicazione "Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance"	Commissione	In linea con la Comunicazione del 12 maggio, si punta a costruire un migliore sistema di coordinamento delle politiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione	Particolare attenzione viene data agli strumenti di <i>governance</i> economica, a quelli di sorveglianza e di allarme preventivo; istituzione del "semestre europeo".

Tav. 5 (segue) Il varo di Europa 2020 (gen- dic. 2010)

	Anni	Eventi	Responsabili	Obiettivi	Strumenti/Governance
63	2010, 7 settembre	Il Consiglio ha approvato un accordo con il Parlamento europeo sulla riforma del quadro UE di vigilanza finanziaria e modifiche alle modalità di attuazione del Patto di stabilità e crescita dell'UE per permettere l'avvio del semestre europeo dal 2011	Consiglio ECOFIN	dare attuazione alle linee di rafforzamento della <i>governance</i> economica	
64	2010, 29 settembre	presentazione di un pacchetto di 6 proposte legislative (5 di Regolamento ed 1 di Direttiva)	Commissione	dare attuazione alle linee di rafforzamento della <i>governance</i> economica	una più forte sorveglianza macroeconomica, che includa meccanismi di allerta e di sanzione, per affrontare gli squilibri di competitività e crescita; l'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita
65	2010, 27 ottobre	<i>Comunicazione "verso un atto per il mercato interno"</i>	Commissione	rafforzare il mercato interno per un'economia sociale di mercato altamente competitiva	50 proposte di lavoro
66	2010, 28-29 ottobre	Approvazione del Rapporto della <i>task force</i> sulla <i>governance</i> economica	Consiglio di Bruxelles	dare attuazione alle linee di rafforzamento della <i>governance</i> economica	una più forte sorveglianza macroeconomica; l'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita; meccanismo permanente gestione crisi; migliorare il coordinamento, disporre di istituzioni più forti; modifica limitata del Trattato Lisbona; collegamento con il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2013-2020.
67	2010, 16-17 dicembre	Varo meccanismo permanente stabilità finanziaria	Consiglio di Bruxelles	rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria e proseguire l'attuazione della strategia Europa 2020	modifica art. 136 del Trattato (TFUE).

Bibliografia

Una prima osservazione generale riguarda tutto il volume: ricordiamo che i principali documenti europei di fonte istituzionale citati nel testo, relativi alla Strategia di Lisbona e alla Strategia 2020, sono indicati cronologicamente e commentati nell'Appendice; essi sono reperibili sui siti ufficiali della Commissione, del Consiglio europeo, del Consiglio dell'Unione europea e del Parlamento europeo. In particolare, si segnalano:

<http://ec.europa.eu/growthandjobs/>;
<http://ec.europa.eu/eu2020/>;
<http://www.consilium.europa.eu>;
<http://www.europarl.europa.eu/parliament>;
http://europa.eu/legislation_summaries/.

Per quanto riguarda i documenti relativi all'attuazione in Italia della Strategia di Lisbona e della Strategia 2020, si rinvia al sito del Dipartimento Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri: <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/>.

Una seconda osservazione va fatta in merito ai documenti di fonte istituzionale, sia europea che italiana, citati nel testo, relativi alla politica di sviluppo e coesione ed alla politica di ricerca: essi sono reperibili sui siti ufficiali della Commissione europea e, per l'Italia, del Dipartimento per lo sviluppo e coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero per la Pubblica Istruzione, l'Università e la Ricerca. In particolare, si segnalano:

http://ec.europa.eu/regional_policy/;
http://ec.europa.eu/dgs/research/index_it.html;
<http://www.dps.mef.gov.it/>;
<http://www.istruzione.it/web/ricerca/home>

Una terza osservazione riguarda i documenti europei di fonte istituzionale citati nel testo, relativi al bilancio dell'Unione e alle prospettive finanziarie; essi sono reperibili sui siti ufficiali dell'Europa e della Commissione. In particolare, si segnalano:

http://europa.eu/pol/financ/index_it.htm;
http://ec.europa.eu/budget/reform/budget_glance/index_it.htm

Una quarta e ultima osservazione riguarda la bibliografia riferita agli aspetti più propriamente economici della Strategia, analizzati, in particolare, nei capi-

toli 1 e 2 della Parte I. Per un eventuale approfondimento, si rinvia alle indicazioni del corso "Crescita economica e processo di Lisbona" tenuto presso l'Università Luiss di Roma nel 2008.

La bibliografia è suddivisa per capitolo e, sulla base delle precedenti considerazioni, non riporta, salvo alcuni casi limitati, i riferimenti alle fonti istituzionali europee (ad esempio, Raccomandazioni, Comunicazioni, Conclusioni, Risoluzioni, etc.) citati nel testo.

INTRODUZIONE

- Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010
- Alesina A., Angeloni I., Schuknecht L., *What Does the European Union Do?*, in *Public Choice*, 2001, vol. 123, Working Paper 8647
- Amato G., *Cara Europa risvegliati dal letargo*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2010
- Amato G., *Cari americani siamo ancora vivi*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 settembre 2010
- Amato G., *Il trattato di Lisbona e le prospettive per l'Europa del XXI secolo* in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona* a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bologna, 2010
- Audizione del Ragioniere generale dello Stato, Mario Canzio, V Commissione Camera deputati, 19 gennaio 2011
- Baldwin R., Gros D., Laeven L., *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done?*, London, A VoxEU.org Publication, 2010
- Barca F., *Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati: la politica di coesione a una svolta*, in *ASTRID, Il finanziamento dell'Europa Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei* a cura di Baroncelli, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, Giappichelli, 2008
- Barroso J., Press releases, *La Commissione lancia una consultazione sull'UE 2020: una nuova strategia per fare dell'UE un mercato sociale più intelligente e più verde*, IP/09/1807
- Bermann G.A., *Taking Subsidiarity seriously Federalism in the European Community and the United States*, in *Colum. L. Rev.*, 1994
- Bilancia P., *Cooperazione e convergenza in un sistema di multilevel governance*, p. 3 ss.; in *Governance dell'economia e integrazione europea, vol II, Governance multilivello, regolazione e reti*, a cura di L. Ammannati e P. Bilancia, Giuffrè, Milano, 2008
- Bin R., *La scarsa neutralità dei neologismi. Riflessioni attorno a soft law e a Governance*, in L. Desanti, P. Ferretti, A.D. Manfredini (a cura di), *Per il 70 compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 19-30.
- Bin R., *Soft law, no law*, in A. Somma (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 31 ss
- Boeri T., *Famiglie e imprese senza rete*, in *la Repubblica*, 1 ottobre 2010
- Bognetti G., *Costituzione e Bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/teoria_generale/Bognetti_02.

pdf (e ora in Nomos, fasc. 3 dell'annata 2008)

Bonino E., *L'euro si salva se esiste anche l'Europa*, in La Stampa, 7 dicembre 2010

Bribosia H., *Subsidiarité et répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres dans la Constitution européenne*, in Revue du droit de l'Union européenne, 2005

Cafaro S., *Il metodo di coordinamento aperto*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, vol. IV, pp. 3627 ss

Cafaro S., *La MOC, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil Européenne*, in *ivi*, pp. 203 ss.; M.J. Rodriguez, *The Open Method of Coordination as a New Governance Tool*, in *Europe/Europe*, 2001, pp. 96 ss

Caggiano G., *Coordinamento comunitario delle politiche nazionali per un modello sociale europeo*, in AA. VV., *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, ESI, 2008, vol. II, pp. 909 ss. Da cui il motto dell'Unione europea ex art. 52 dell'Atto finale della Conferenza intergovernativa del dicembre 2007 (allegata al Trattato di Lisbona del medesimo anno), in *GUCE C 306*, 17 dicembre 2007

Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Resoconto delle Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Unione europea) Consultazione sulla futura strategia UE 2020, 11 marzo 2010

Capriglione F., *Misure anticrisi. Tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 56-57

Cecchetti S.G., Mohanty M.S., Zampolli F., *The Future of Public Debt: Prospects and Implications*, in Bank For International Settlements Working Papers, marzo 2010, n. 300

Chiti M.P., *Dalla "Comunità di diritto" alla Unione dei diritti*, p. 255 e ss., S. Micossi, Un laboratorio di democrazia, p. 271 e ss.

Ciampi C.A., *Non è il paese che sognavo. Taccuino laico per i 150 anni dell'Unità d'Italia*. Colloquio con Alberto Orioli, Milano, Il Saggiatore, 2010

Cirielli P., *La parabola discendente del metodo di coordinamento aperto*, in L. Ammannati, P. Bilancia (a cura di), *Governance multilivello regolazioni e reti*, Milano, Giuffrè, 2005.

Codogno L., Odinet G., Padrini F., *The Use of Targets in the Lisbon Strategy*, in *Rivista di Politica Economica*, 2009, issue 1

Commissione europea, *Quarterly Report on the Euro Area*, 2010, vol. n. 4, p. 6

Commissione europea, *De Larosièrè Report*, 25 febbraio 2009

Commissione europea, Documento di valutazione della strategia di Lisbona, Bruxelles, 2 febbraio 2010, SEC(2010) 114 def

Constantinesco V., *Les Compétences et le principe de subsidiarité*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2005,;

Craig P., *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006

Crescenzi A. (a cura di), *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Roma. Luiss University Press, 2010

D'Atena A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997

Dadeleer N., *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 592 ss

De Burca G., Scott J., *Introduction a G. De Burca, J. Scott (a cura di), Law and new Governance in the EU and the US*, Oxford, Oxford University Press, 2006

De Minico G., *Soft Law: Nostalgie e anticipazioni*, in F. Bassanini, e G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2010.

De Vergottini G., *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in www.forumco-stituzionale.it

Decaro C., *La tutela ("attiva") multilivello dell'ambiente nei parchi nazionali. Fra valori costituzionali, protezione sostenibile e diritto sovrastatale*, in C. Decaro, M. Dentamaro (a cura di), *La Governance degli Enti Parco in Europa: attuazione dei principi comunitari, best practices ed elementi di criticità in Gran Bretagna, Francia, Spagna, Germania e Austria*, Roma, LUISS University Press, 2010, pp. 1 ss., alla bibliografia qui inserita

Decaro M., M. Dentamaro (a cura di), *La Governance degli Enti Parco in Europa: attuazione dei principi comunitari, best practices ed elementi di criticità in Gran Bretagna, Francia, Spagna, Germania e Austria*, Roma, LUISS University Press, 2010

Direttiva 2004/39/CE del 21 aprile 2004, meglio nota come MiFID, *Market in Financial Instruments Directive*, in GUCE L 145, 30 aprile 2004

European Central Bank, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, giugno 2010

Ferrarese M.R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 83 ss

Ferrera M., *Mapping the Components of Social Europe: A Critical Analysis of the Current Institutional Patchwork*, Paper presentato durante i lavori di EUROPE del 10 settembre 2010, Roma, Sede di Assonime

Fitoussi J.P., Saraceno F., *How Deep Is a Crisis? Policy Responses and Structural Factors behind Diverging Performances*, in OFCE / POLHIA, 2009, n. 31, pp. 6-7

Franco D., Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia. Audizione alle Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea), Documento di lavoro della Commissione europea: consultazione sulla futura strategia "UE 2020", 23 febbraio 2010

Galgano F., *La globalizzazione allo specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005

Guerrieri P., *La governance multilaterale e gli squilibri dell'economia globale*, in P. Guerrieri, D. Kistoris F., *Il coordinamento delle politiche economiche*, p. 65 e ss. e P.C. Padoan, *L'Europa e la governance economica globale*, p. 235 ss., in *L'Unione Europea nel XXI secolo*, a cura di S. Micossi e G. L. Tosato, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 2008

Lombardi (a cura di, e con Prefazione di E. Letta), *L'architettura del mondo nuovo. Governance economica e sistema multipolare*, Bologna, il Mulino, 2010

Hess C., Ostrom E., *Studiare i beni comuni della conoscenza*, in C. Hess, E. Ostrom (a cura di), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Milano, Mondadori, 2007

Manzella A., *Lo Stato comunitario*, in Quaderni costituzionali, 2003, n. 2

Manzella A., *Verso Lisbona Plus*, in Quaderni costituzionali, 2009, n. 3, p. 707

Manzella A., *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione* in *L'Unione*

Manzella G., *La politica economica e il governo della moneta unica*, in ivi, pp. 294 ss

Masera R., *Per una migliore vigilanza finanziaria in Europa*, 2010

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013*, Delibera del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2010

Ostrom E., *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006, spec. pp. 11 ss

Padoa Schioppa T., *Tre parole per un patto. Le nuove regole europee di stabilità*, in *Corriere della sera*, 3 ottobre 2010

Paganetto L., *Introduzione al convegno Europa 2020. Una strategia per l'uscita dalla crisi*

e la crescita europea, Roma, Istituto Luigi Sturzo, 12 maggio 2010, organizzato dalla Fondazione Economia Tor Vergata, CEIS

Petit C., *Mercatura y "ius mercatorum"*. *Materiales para una antropologia del comerciante moderno*, in C. Petit (a cura di), *Del "ius mercatorum" al derecho mercantil*, Madrid, M. Pons, 1997, pp. 15-70

Pinelli F., *La crisi finanziaria e l'Unione europea. Le prime reazioni*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nel 2009, in www.politiche-comunitarie.it

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, Programma Nazionale di Riforma, novembre 2010

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2009, cit.

Prodi P., *Settimo non rubare. Furto e mercato nella storia dell'Occidente*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 72 ss

Quadro Curzio A., *La soluzione "eurobond" e le riforme necessarie*, in *Il Corriere della Sera*, 12 dicembre 2010, p. 32

Quadro Curzio A., *Investimenti nelle infrastrutture. Così l'Europa tornerà a crescere*, in *Il Corriere della Sera*, 17 giugno 2010, p. 44

Rapporto al Presidente della Commissione europea, *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, 9 maggio 2010, reperibile in http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report

Ridola P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 84 ss

Rivosecchi G., *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 165 ss

Rodriguez M.J., *The Open Method of Coordination as a New Governance Tool*, in *Europa/Europe*, 2001, pp. 96 ss

Rodriguez M.J., *Time for an Economic Union*, 9 febbraio 2011

Rodriguez M.J., *Con o senza Lisbona: le riforme difficili*, in *Italianieuropei*, 3/2007

Rosenau J.N., Czempel E.O. (a cura di), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992

Russo V.F., *I Beni pubblici europei*, in *ivi*, Salvemini M.T. e Bassanini F., Passigli Editori, Firenze, 2010

Salvemini M.T., *Un primo sguardo alla nuova legge di contabilità e di finanza pubblica*, in *Queste istituzioni*, 2010, n. 156-157

Scott J., De Burca G., *Law and New Governance in the EU and US*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2006, pp. 150 ss

Senato della Repubblica, Assemblea, XVI Legislatura, Resoconto Stenografico del 28 ottobre 2010

Servizio del bilancio del Senato italiano, *La riforma della governance economica europea. Una analisi preliminare*. Ottobre 2010, n. 36

Sinn H-W, *Rescuing Europe*, in *CESinfo Forum*, agosto 2010

Telò M., *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004, in part. il cap. III, *L'anima*

dell'integrazione europea: il modello economico-sociale tra convergenza e diversità, pp. 121 ss

Telò M., *La gouvernance économique et sociale et la réforme des Traités: la MOC*, in AA.VV., *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2003, pp. 479 ss

Termini V., *Energia e ambiente oltre Kyoto*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, Passigli Editori, 2009

Teubner G., *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, con la trad. it. a cura R. Prandini, Roma, Armando Editore, 2005, spec. il cap. 3, *Diritti ibridi: costituzionalizzare le reti di governance private*

The Economic Impact of European Digital Single Market. Final Report, marzo 2010, reperibile in www.epc.eu/dsm/2/Study_by_Copenhagen.Pdf

The Economist, *Can Anything Perk up Europe? Yes: The European Union Will Thrive if Its Leaders Seize the Moment in the Same Way They Did 20 Years Ago*, 8 luglio 2010

The Economist, *Repent at leisure*, 24 giugno 2010, Special Report on Debt, 24 giugno 2010

The Economist, *The Future of Europe. Staring into the Abyss. As the Euro-Zone Crisis Spooks Governments, Opinions Are Diverging Dramatically about What the Union Is for*, 8 luglio 2010

Toggenburg G., *Unity in Diversity: Searching For the Regional Dimension in the Context of Somewhat Foggy Constitutional Credo*, in Toniatti R., Dani M., Palermo F. (a cura di), *An Ever More Complex Union*, Baden Baden, Nomos, 2004, pp. 27 ss

Toniatti R., Palermo F. (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Saggi su valori e prescrittività dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, Trento, Università degli studi di Trento, 2004

Tosato, *Quale Europa dopo Lisbona*, p. 347 e ss., in L'Unione Europea nel XXI secolo

Villani U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2010, pp. 49 ss.

Visco I., *Esame congiunto della comunicazione della Commissione europea, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*. Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Ignazio Visco, Parlamento Italiano, Camera dei Deputati Commissione riunite V (Bilancio, Tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea), 8 luglio 2010

World Economic Forum (WEF), *Competitiveness, Report on Europe. Renewed Leadership, New Vision*, presentato a Brussels, 10-11 maggio 2010. Il Report è reperibile su http://www3.weforum.org/docs/EU10/WEF_EU10_Report.Pdf

Ziller J., *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in Riv. it. dir. pubbl. Com., 2006, pp. 285 ss., spec. il par. 4, *Il principio di sussidiarietà nel diritto degli Stati membri*, pp. 294 ss

PARTE I

CAPITOLI 1 e 2

Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Sapir A., Vinals J., Wallace H., *An agenda for a growing Europe, the Sapir report*, Oxford ed., 2004

Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G., Schiantarelli F., *Regulation and Investment*, OECD Economics Department Working Papers, No. 352, 2003

Arnold J., Nicoletti G., Scarpetta S., *Regulation, allocative efficiency and productivity* OECD,

countries: industry and firm-level evidence, OECD Economics Department Working Paper, No.24, 2008

Begg I., *Lisbon II, Two Years On: an Assessment of the Partnership for Growth and Jobs*, Special CEPS Report, 2007

Camera dei Deputati, Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea) *Documento di lavoro della Commissione europea: consultazione sulla futura strategia "UE 2020"* Audizione del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia Daniele Franco 23 febbraio 2010

Codogno L., Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Direzione "Analisi e Programmazione Economica e Finanziaria". Intervento del 25 maggio 2007 al FORUM PA

Codogno L. e Riandino M.C., *Tracking, analysing and modelling structural reforms - Work underway in the Lisbon Methodology Working Group*

Crescenzi A., (a cura di) *I documenti di programmazione, Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Luiss University Press, Roma, 2007

EU Commission, *Facing the Challenge - The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, november 2004

EU Commission (Economic and Financial Affairs DG), EMU@10, *Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*, European Economy No. 2/2008

EU Commission (Economic and Financial Affairs DG), *Identifying the sources of growth in EU Member States between 2000 and 2005: Possible methodological approaches, note to the EPC WG on methodology to assess Lisbon related structural reforms*, 2007

EU Commission, *The LIME assessment framework (LAF): A methodological tool to compare, in the context of the Lisbon Strategy, the performance of EU Member States in terms of GDP and in terms of twenty policy areas affecting growth*, European Economy. Occasional Papers. 41. October 2008

EU Commission, *Raising productivity: key messages from the European Competitiveness Report 2007*, 2007

Eurostat, *Indicatori strutturali*

Jones C. I., *Introduction to economic growth*, W.W. Norton ed. 2002, Capitolo 2, pp. 20-53.

ISAE, *Rapporto sullo stato dell'Unione europea*, 2005

Pisani-Ferry J., *What's wrong with Lisbon*, Bruegel Policy Brief, 2005

Rapporto della Commissione per la Misurazione della Performance Economica e del Progresso Sociale, presieduta da Joseph Stiglitz

Rodrigues, M. J., *The new knowledge economy in Europe - A strategy for international competitiveness and social cohesion* in collaboration with R. Boyer, M. Castells, G. Esping-Andersen, R. Lindley, B.Å. Lundvall, L. Soete, M. Telò and M. Tomlinson, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2002

Rodrigues, M.J., *European policies for a knowledge economy*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2003

Rodrigues, M.J., *Con o senza Lisbona: le riforme difficili* in Italianieuropei 3/2007

CAPITOLO 3

- Bin R., Caretti P., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, il Mulino 2005
- Camera dei Deputati, intervento del Ministro per le Politiche Europee, 16 luglio 2008
- Camera dei Deputati, XIV Commissione, intervento del Ministro per le Politiche Europee, 17 giugno 2008
- Codogno L., *Two italian puzzles: are productivity growth and competitiveness really so depressed?*, in *Can Italy adjust and grow?*, Palgrave, 2008
- Commissione Bilancio del Senato, Audizione del Ministro per le politiche europee, 16 gennaio 2008
- Commissioni riunite "Politiche dell'Unione europea", Audizioni del Ministro per le politiche europee, 11 luglio e 10 ottobre 2006
- De Burca G., Gerstenberg O., *The Denationalization of Constitutional Law*, in *Harvard International Law Journal*, 2006, vol. 47
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, PNR Italia, vari anni
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie Rapporti su attuazione PNR Italia, vari anni
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, anni 2008 e 2009
- Ronchi A., *La Strategia UE 2020 chance per l'Italia*, Il Sole 24 ore, 28 settembre 2010.
- Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sull'attuazione degli obiettivi delineati dalla Strategia di Lisbona*, 14esima Commissione permanente.

CAPITOLO 4

- Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, Occasional Papers, N. 45, 2009
- Busillo F., Muccigrosso T., Pellegrini G., Tarola O., Terribile F., *La valutazione degli effetti della politica europea regionale sulla crescita: un approccio basato sul Regression Discontinuity Design*
- Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, luglio 2009
- Commissione Europea *New funds, better rules, Overview of new financial rules and funding opportunities 2007-2013*, 2007
- Commissione Europea, *Bilancio generale dell'U.E. per l'esercizio 2008*, Sintesi in cifre, gennaio 2008, gennaio 2009 e gennaio 2010
- Commissione Europea, *Reforming the budget, changing Europe, History of the budget*, 2008
- Commissione europea, *Terza Relazione sulla coesione economica e sociale*, 2004
- Crescenzi A. (a cura di), *I documenti di programmazione, Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Luiss University Press, Roma, 2007
- Dastoli P.V., *I beni pubblici europei: la ricerca*, in Salvemini M.T., Bassanini F., *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, Passigli Editore, 2007, p.229-238
- Decaro M., *L'Italia, le riforme economiche e la Strategia di Lisbona*, Rivista Italianeuropei,

3/2007

House of Lords, European Union Committee, *The future of EU regional policy*, 19th Report of session 2007- 08, London, July 2008

ISAE, Rapporto, *Lo stato dell'Unione Europea*, gennaio 2009

Ministero dell'Economia e delle Finanze , DPS, *QSN 2007-2013*, 2007

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Seminario *I documenti di programmazione e la politica economica*, 5 dicembre 2007

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Tavola Rotonda: *Re&S in Italia, Esperienze, Problematiche, Politiche*, Roma, 9 luglio 2009

Ministero dello Sviluppo Economico, DPS, *Rapporto strategico nazionale 2009*

Ministero dello Sviluppo Economico, *Migliorare le politiche di ricerca e innovazione per le regioni. Contenuti e processi di policy*, maggio 2009

Ministero dello Sviluppo Economico, *Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS)*, anni vari.

MIUR, *Piano Nazionale della Ricerca 2010-2012*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, *Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, anno 2008

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dip. Politiche Comunitarie, *PNR 2008-2010*

Senato della Repubblica, 14sima Commissione, Indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi strutturali in Italia, febbraio 2010

SVIMEZ , Rapporto, luglio 2009

UVAL, Materiali, n.18/2009

CAPITOLO 5

Banca d'Italia, Bollettino economico, ottobre 2008, gennaio e ottobre 2009

BCE, Bollettino mensile, dicembre 2008

Biraschi P., *La risposta di politica economica della comunità internazionale alla crisi*, in Crescenzi A. (a cura di), *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Luiss University Press, Roma, novembre 2010

Camera dei Deputati, VI Commissione Finanze, Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, *Indagine conoscitiva sulle tematiche relative al sistema bancario e finanziario*, 17 marzo 2009

Commissione europea, *Previsioni, primavera e autunno*, 2009, 2010

Crescenzi A. (a cura di), *I documenti di programmazione, Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Luiss University Press, Roma, 2007

Crescenzi A., *Propagazione ed effetti della crisi finanziaria sull'economia reale e La crisi vista dagli economisti*, in Crescenzi A., (a cura di), *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Luiss University Press, Roma, novembre 2010

Fondo monetario internazionale, WEO, 2008, 2009, 2010

Marconi F., *Le origini e la diffusione della crisi finanziaria: evidenze teoriche ed empiriche*, in Crescenzi A. (a cura di), *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Luiss University Press, Roma, novembre 2010

Ministero dell'economia e delle Finanze, Seminario, Antonella Crescenzi, *La crisi mondiale, Presentazione* e Gustavo Piga, *15 istantanee ispirate alla crisi mondiale*, 12 gennaio 2011.

National Commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States, *The financial crisis- Inquiry Report*, 26 gennaio 2011

OCSE, Outlook, 2008, 2009, 2010

Parlamento europeo, Commissione speciale sulla crisi finanziaria ed economica (CRIS), *Rapporto di metà mandato*, 5 ottobre 2010

Pedone A., *La crisi e il rafforzamento delle regole di bilancio europee e nazionali*, Seminario *La contabilità pubblica nella prospettiva europea*, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, Roma, 28 febbraio 2011

Reinhart C. M., Rogoff K., *Questa volta è diverso*, Il Saggiatore, Milano, 2010

Rodrigues, M. J., *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda* in collaboration with I. Begg, J. Berghman, R. Boyer, B. Coriat, W. Drechsler, J. Goetschy, B.A. Lundvall, P.C. Padoan, L. Soete, M. Telò and A. Török, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2009

Senato della Repubblica, Commissione Finanze e Tesoro, Audizione del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, *Indagine conoscitiva sulla crisi finanziaria internazionale e sui suoi effetti sull'economia italiana*, 21 ottobre 2008

Tarantola A. M., *Verso una nuova regolamentazione finanziaria*, Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Napoli, 21 gennaio 2011

Tomasini S., *La crisi e l'Italia*, in Crescenzi A. (a cura di), *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Luiss University Press, Roma, novembre 2010

PARTE II

CAPITOLO 1

Amato G., Baldwin R., Gros D., Micossi S. e Padoan P.C., *A Renewed Political Deal for Sustainable Growth within the Eurozone and the EU* in CEPS Policy Brief, n. 227, 30 November 2010, Bruxelles, Centre for European Policy Studies

Banca d'Italia, Bollettino economico, n. 63, gennaio 2011, pp. 18-19

Camera dei Deputati Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea), Esame congiunto della comunicazione della Commissione europea *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*. Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Ignazio Visco, 8 luglio 2010

Camera dei Deputati, Documentazione per le Commissioni, esame di Atti e Documenti dell'UE - *La governance economica dell'UE - Revisione del Patto di stabilità e crescita*, Bollettino 62, 4 ottobre 2010

Camera dei Deputati, Audizioni del Ragioniere Generale dello Stato, Mario Canzio, e del Direttore Generale del Tesoro, Vittorio Grilli, presso la V^o Commissione, 19 gennaio 2011

Centre for european reform *The Lisbon scorecard X. The road to 2020*, 15 marzo 2010

Codogno L., *Iniziativa per rafforzare la governance economica in Europa: alcune considerazioni*, in MEF, Note Tematiche n.7, 2010

Draghi M., Intervista al Financial Times, 10 dicembre 2010

European Central Bank, *Contribution of the EUROSISTEM to the public consultation of the European Commission on the future "EU2020" strategy*, Francoforte, 14 January 2010

European Central Bank, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, giugno 2010

Franco D., Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia. Audizione alle Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea), *Documento di lavoro della Commissione europea: consultazione sulla futura strategia "UE 2020"*, 23 febbraio 2010

Giavazzi F., Spaventa L., *Dove la Commissione sbaglia*, La Voce.info 18 ottobre 2010.

Bini Smaghi L., *Le Sfide della Politica Monetaria*, Prometeia, Bologna, 27 gennaio 2011.

Mazzotta B., *La contabilità pubblica nella prospettiva europea*, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, Roma, 28 febbraio 2011

Monti M., *I titoli europei*, Corriere della sera, 2 dicembre 2010

Monti M., *Il futuro dell'Europa*, intervista al Sole 24ore, 23 dicembre 2010

Parlamento europeo, Affari economici e monetari, Sessioni plenarie, *Uscire dalla crisi: verso una governance economica europea*, 20 ottobre 2010

Padoa Schioppa T., *The Genesis of EMU: a retrospective view*, European University Institute, Jean Monnet Chair Paper, RSC n° 96/40, 1996

Pedone A., *La crisi e il rafforzamento delle regole di bilancio europee e nazionali*, Seminario *La contabilità pubblica nella prospettiva europea*, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, Roma, 28 febbraio 2011

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, anno 2009

Rodrigues M. J., *On the Europe 2020 from Lisbon*, p. 43, in Attila Ágh, László Andor, Janine Goetschy, Miklós Losoncz, Maria João Rodrigues, András Vértés *From the Lisbon Strategy to the Europe 2020 Strategy: Think European for the Global Action, Together for Europe*, Research Centre Budapest, 2010

Rodrigues M. J., *A Europa não pode tornar-se uma nova Argentina*, Expresso, 27 novembre 2010

Rodrigues M. J., *Time for an Economic Union*, Expresso, 9 febbraio 2011

Saccomanni F., *L'Unione Europea di fronte alla crisi globale: le implicazioni per le banche, la finanza e la politica economica*, Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia, Bundesministerium der Finanzen Berlino, 8 febbraio 2011

Senato, Servizio del bilancio, *La riforma della governance economica europea. Una analisi preliminare*, Ottobre 2010 n. 36

Task force on economic governance, Strengthening economic governance in the EU, Report of the task force to the European Council, ottobre 2010

Tremonti G., Junker J. C., *Vi spieghiamo perché gli e-bond metterebbero fine alla crisi*, *Financial Times* 16 dicembre 2010

CAPITOLO 2

Amico di Meane T., *Le critiche principali al bilancio dell'Unione europea nel quadro del dibattito*

to organizzato dalla Commissione europea, in Salvemini M.T., Bassanini F., (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il finanziamento dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, novembre 2009

Barca F., *An agenda for reformed cohesion policy, a place based approach to meeting European Union challenges and expectations*, 27 aprile 2009

Bonino E., Vicepresidente del Senato, *L'euro si salva se esiste anche l'Europa*, La Stampa, 7 dicembre 2010

Carabba M., *Il bilancio dell'Unione*, in Bassanini F., Tiberi G., (a cura di) Astrid, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, 343 ss.

Commissione Europea, *A study on EU spending*, 24 giugno 2008

Commissione europea, *Il finanziamento del bilancio dell'Unione europea*, No 30-CE-0122101/00-72

Decaro C., *L'esecuzione del bilancio, la responsabilità dei vari livelli di governo, il controllo dei risultati*, in Salvemini M.T., Bassanini F., (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il finanziamento dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, novembre 2009 pp. 82 e ss

Di Robilant F., *La Germania che fa da sé*, Europa quotidiano, 9 febbraio 2011

DPS, Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, anni vari

Draghi M., Intervista alla Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15 febbraio 2011

Fitoussi J.P., *La sfida dell'Europa*, La Repubblica, 7 nov. 2006

Greganti M., *I criteri sui saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio*, in Salvemini M.T., Bassanini F., (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il finanziamento dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, novembre 2009

ISAE, *Rapporto sullo stato dell'Unione europea*, 2005, 2009

Lamassoure A., *L'avenir des ressources propres de l'Union européenne*, Rapport A6-0066/2007

Majocchi A., *Issuing Union Bonds to Finance the Lisbon Agenda*, The International Spectator, vol. 40., n. 4, October-December. 2005

Majocchi A., *Una politica economica per rilanciare l'Unione*, Il Mulino, a. 54., n. 420, 4, luglio-agosto 2005, p. 624-634

Micossi S., Salvemini M.T., *Una proposta di intervento sulle procedure di bilancio*, in Salvemini M.T., Bassanini F., (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il finanziamento dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, novembre 2009

Salvemini M.T., Bassanini F., *La programmazione finanziaria e il bilancio dell'Unione dopo il Trattato di Lisbona*, in Salvemini M.T., Bassanini F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il finanziamento dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, novembre 2009, pp. 63 e ss.,

Salvemini M.T., Pesce O., *Un bilancio europeo per una politica di crescita* in Quaderni IAI, Istituto Affari Internazionali, 2008

Sapir A., *Europa, un'agenda per la crescita*, Rapporto Sapir, Il Mulino, Bologna, 2004

Villafranca A., *Energia e Ambiente: il "coraggio" della Commissione europea*, ISPI Policy Brief, n. 73, febbraio 2008

Gli autori

Melina DECARO, ha ricoperto vari incarichi istituzionali. In particolare dal 1979-2001 è stata Consigliere della Camera dei Deputati. Inoltre, dal 1993 al 1994 è stata componente del Comitato per l'attuazione del Programma di governo presso la Presidenza del Consiglio (Governo Ciampi). Dal 1999 al 2006 è stata Vice Segretario Generale e Direttore dell'ufficio della Segreteria generale della Presidenza della Repubblica (Presidenza Ciampi). Dal 2006 al 2008 è stata Capo dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio. È professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato (Facoltà di Scienze Politiche della Luiss Guido Carli). È Segretario Generale della Fondazione Adriano Olivetti. È Presidente dell'Associazione Forum del Libro. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Federalismo e sovranazionalità nella dimensione europea*, in C. Mirabelli (a cura di), *La Costituzione repubblicana*, Roma, Ares, 2010; *L'ordinamento francese nella dimensione europea. Fra europeizzazione della Constitution e costituzionalizzazione del diritto europeo*, in di A. Di Giovine, M. Cavino, E. Grosso (a cura di), *La quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010; *L'esecuzione del bilancio, la responsabilità dei vari livelli di governo, il controllo dei risultati*, in M. T. Salvemini, F. Bassanini, (a cura di) *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'unione e i beni pubblici europei*, Firenze, Passigli, 2010; *Carrè de Malberg e la "istituzionalizzazione" del diritto pubblico moderno: fra comparazione, storizzazione e empirismo critico*, in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, Torino, Giappichelli, 2009.

Francesco ALICINO, è dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche comparate (Università di Bari "Aldo Moro") e Docteur en Droit (Università Paul Cézanne, Aix-Marseille III, Aix-en-Provence, Francia). È dottore di formation doctorale européenne en droit canonique et droit des relations religions Etats (Università Paris-Sud 11, Parigi, Francia). È professore a contratto di Sistemi di relazione tra Stato e confessioni religiose nel Mediterraneo presso l'Università LUM Jean Monnet di Bari - Casamassima. Tiene dei corsi integrativi nella

Cattedra Constitutional Comparative Law presso l'Università LUISS "Guido Carli" - Roma.

Tra le sue recenti pubblicazioni: *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, CEDAM, 2011; *Constitutionalism as Peaceful "Site" of Religious Struggles*, in *Global Jurist*, Belpress University Press, 2010, vol. 10, pp. 1-37; *Liberismi. Luigi Einaudi e il "pre-partito" liberale*, in M. Fioravanti e A. Buratti (a cura di), *Costituenti ombra*, Roma, Carocci, 2010, pp. 372-384; *Souveraineté e séparation des pouvoirs. Ovvero il giudice francese tra bouche de la loi e giusrealismo scettico*, in *Historia Constitucional*, 2010, n. 11, pp. 1-43; *Per un ethos condiviso. Il Codice dei comportamenti dell'Università di Bari*, in M. Mangini (a cura di), *Università etica? Libertà accademica e self-restraint*, Bari, Progedit, 2010, pp. 23-55 ; *Liberté d'expression et religion en France. Les démarches de la laïcité à la française*, in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution Française*, Torino, Giappichelli, 2009, vol. 2, pp. 29-57.

Tommaso AMICO DI MEANE, collabora con l'Ufficio europeo del Senato della Repubblica ed è consulente della 14sima Commissione del Senato per le indagine conoscitive sui fondi strutturali e sul funzionamento del "Sistema Paese" nella fase di formazione del diritto dell'Ue. Scrive di Unione europea su diverse riviste specializzate, ha recentemente pubblicato saggi sulla *governance* economica, PESC e tutela dei diritti umani, immigrazione, politica agricola, riforma del bilancio dell'Ue, Trattato di Lisbona, politica di coesione. Collabora con l'Università Luiss per il corso di Teoria e tecnica del *lobbying*.

Antonella CRESCENZI, ha prestato servizio presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, alla Direzione "Analisi economica e finanziaria" del Dipartimento del Tesoro, ricoprendo per dieci anni il ruolo di dirigente responsabile dell'analisi dell'economia italiana, dell'elaborazione del quadro macro e del coordinamento dei Documenti Programmatici. Attualmente è dirigente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, ove segue

le questioni istituzionali e della programmazione europea.

Recentemente ha pubblicato, come curatrice e coautrice, il volume *I documenti programmatici. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Luiss University Press, Roma, ottobre 2007 e il volume *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Luiss University Press, Roma, novembre 2010.

Cinzia RAIMONDI, è dottore di ricerca in economia e gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso la Facoltà di economia dell'Università Tor Vergata di Roma e presta servizio in qualità di funzionario presso il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica. Ha collaborato al Rapporto sul federalismo 2005 e al Rapporto sullo stato dell'Unione europea 2005 dell'Isae. Ha pubblicato, come coautrice, i seguenti volumi: *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005; *La riforma del bilancio francese: semplificazione dei documenti contabili e prove di programmazione economica decentrata*, in Quaderni della Luiss, 2006; *Verso la sperimentazione di un modello cooperativo di relazioni finanziarie intergovernative: la Spending Review nella programmazione economico finanziaria del Regno Unito*, in A. Torre (a cura di) *Processi di Devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, Giappichelli, Torino, 2007. E' in corso di pubblicazione il volume *Il Bilancio dello Stato nella valutazione delle politiche pubbliche*, Aracne, 2011.

Maria Chiara RIONDINO, è attualmente responsabile del Servizio Affari Internazionali e Comunitari della Federazione delle Banche, delle Assicurazioni e della Finanza. Precedentemente, è stata dirigente al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Dipartimento del Tesoro (DT) e membro del Consiglio tecnico-scientifico degli esperti del DT con compiti di coordinamento di attività collegate alla strategia di Lisbona, contribuendo e partecipando a gruppi di lavoro e comitati in ambito nazionale ed internazionale. Nell'ambito di tale attività, ha partecipato - come supporto alla presidenza - al *Lisbon Methodology Working Group* del Comitato di Politica Economica dell'Unione Europea.

La versione finale .pdf di questo libro è stato realizzata nel mese di aprile 2011



Rispetta il tuo ambiente, pensa prima di stampare questo libro