l'obiettivo dell'avvio dei negoziati di adesione entro la prima metà dell'anno. Il Governo italiano assicurerà, inoltre, il proprio contributo alla stabilizzazione politica ed economica della Bosnia-Erzegovina e del Kosovo e sosterrà ogni iniziativa portata avanti da Presidenza e Commissione per rafforzare il ruolo dell'Unione Europea in tali Paesi. Ampio supporto verrà infine garantito agli sforzi della Commissione europea e di Albania e Bosnia-Erzegovina al fine di completare, possibilmente entro metà 2010, il processo di liberalizzazione dei visti.

C. LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL BILANCIO DELL'UNIONE

L'Accordo interistituzionale del 2006 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, che ha istituzionalizzato la programmazione finanziaria 2007-2013 per il bilancio dell'Unione europea, prevedeva una procedura di revisione di metà percorso da presentare nel biennio 2008-2009.

La revisione, riguardante la struttura delle entrate e delle spese e basata su un rapporto della Commissione, doveva essere approvata dal Parlamento Europeo e poi varata dal Consiglio dell'Unione all'unanimità.

Gli eventi eccezionali collegati alla crisi finanziaria ed alla recessione hanno, tuttavia, provocato un ritardo nella definizione di questa procedura.

La Commissione ha preso, comunque, importanti iniziative, adottando il 12 settembre 2007 la comunicazione "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009" e presentando nell'estate del 2008 due studi, paralleli, molto approfonditi ed articolati, uno sulle entrate, l'altro sulle spese, contenenti anche una serie di proposte di riforma [25].

Quello che emerge sia dagli studi che dai risultati della consultazione, resi pubblici a novembre del 2008, è, in estrema sintesi, la necessità di riformare in profondità il bilancio: nelle modalità di finanziamento, che dovrebbero prevedere una riduzione del ruolo predominante che attualmente giocano i saldi netti nazionali nel determinare le entrate; nelle priorità di spesa, che dovrebbero essere più attente a nuovi obiettivi, quali il cambiamento climatico, la competitività e la sicurezza energetica.

La revisione, inoltre, dovrà necessariamente tenere conto delle nuove esigenze emerse con le difficoltà di gestire la crisi e con il varo della Strategia per il 2020, il cui anno finale coincide, non a caso, con il termine del nuovo periodo di programmazione finanziaria 2013-2020 [26].

Nel dicembre 2009, il Parlamento ha approvato il bilancio 2010 dell'UE, per un totale di 141,4 miliardi di euro in impegni di spesa e 122,9 miliardi in pagamenti effettivi.

Il *budget* 2010 è stato l'ultimo approvato secondo le regole del Trattato di Nizza. Fino a oggi le spese comunitarie erano divise in "obbligatorie" - per esempio l'agricoltura - e "non obbligatorie", e il Parlamento aveva l'ultima parola solo sulle seconde. Con il Trattato di Lisbona, invece, il Parlamento diventa responsabile al pari del Consiglio dei ministri per l'insieme del bilancio, e la distinzione fra le diverse spese sparisce. Inoltre, il

[25] Il 29 aprile 2008 è stato presentato il Rapporto "Il finanziamento del bilancio dell'Unione europea", il 24 giugno è stato presentato il Rapporto "Uno studio sulla spesa dell'UE", entrambi redatti a cura di gruppi di esperti e studiosi di fama internazionale.

[26] Cfr. Parte I, Sez. II, A e Parte II, Sez. I, A,

Trattato rende la procedura di approvazione del bilancio più semplice e più corta (una sola lettura al Parlamento, in parallela a quella del Consiglio, prima di chiudere l'accordo) e rende il piano di programmazione multi-annuale (le "prospettive finanziarie") vincolante dal punto di vista giuridico [27].

Nel corso del 2010 Parlamento e Consiglio dovranno stabilire insieme come e quando applicare le nuove regole del Trattato.

La Commissione europea presenterà il progetto provvisorio di budget per il 2011 in aprile o maggio. Il Parlamento e il Consiglio negozieranno e introdurranno le loro proposte fra la primavera e l'autunno. Il bilancio definitivo verrà probabilmente stabilito in una riunione di "conciliazione" in novembre e formalmente votato nella seduta plenaria di dicembre.

SEZIONE II
LA RISPOSTA DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CRISI MONDIALE

A. GLI SVILUPPI NEL 2009

1. Recessione e prosecuzione dell'attività di coordinamento internazionale

La crisi finanziaria esplosa nella seconda metà del 2008 si è trasmessa repentinamente all'economia reale, dando luogo alla prima recessione globale della storia.

In primo luogo, la recessione ha colpito i paesi in cui la crisi finanziaria si era manifestata in forma più grave, in particolare gli Stati Uniti: le famiglie, perduta parte della loro ricchezza investita in beni mobili ed immobili, non potendo più ricorrere alle facili condizioni di credito preesistenti la crisi, hanno ridotto i consumi; le imprese, crollata la fiducia nelle prospettive economiche e a fronte delle difficoltà di finanziamento, hanno ridotto gli investimenti.

La caduta della domanda interna in quei paesi si è tradotta, inoltre, in minori importazioni di beni e servizi prodotti ed esportati da altri paesi, soprattutto dai paesi emergenti, il cui sviluppo è storicamente trainato dall'*export*.

Così, visto l'elevato grado di integrazione dell'economia mondiale, in poco tempo, dal quarto trimestre del 2008 al secondo trimestre del 2009, la recessione si è diffusa in tutto il mondo.

A partire dal secondo semestre si sono manifestati segnali di ripresa seppur deboli e si è tornati ad uno sviluppo moderatamente positivo.

Considerando, pertanto, l'evoluzione media annua del 2009, secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale, il PIL delle economie avanzate si è ridotto del 3 e mezzo per cento; per l'Unione europea la caduta è stata più forte, circa il 4 per cento. Le economie emergenti hanno registrato un fortissimo rallentamento.

Come conseguenza di tali andamenti, il PIL mondiale si è ridotto dell'1 per cento, un dato negativo che non si registrava dagli anni della seconda guerra mondiale.

---

[27] Cfr. Parte I, Sez. I, A, Cap. 1.2.

Le conseguenze della recessione si sono manifestate in maniera drammatica nel mercato del lavoro e nei conti pubblici. Tutti i paesi hanno, infatti, registrato un aumento del tasso di disoccupazione ed un peggioramento del *deficit* e del debito della Pubblica Amministrazione.

Di fronte a questi avvenimenti, le risposte dei governi e delle istituzioni internazionali sono state tempestive e coordinate [28]. In prima battuta, si è evitato il crollo dei mercati finanziari mondiali. Poi, come vedremo nel prossimo paragrafo, sono stati varati sia negli Stati Uniti che in Europa piani non solo per il riordino del sistema finanziario, ma anche per il sostegno all'economia reale.

In tale contesto, sono proseguiti i vertici internazionali di coordinamento.

La riunione del G20, tenutasi il 2 aprile 2009 a Londra, ha confermato l'impegno a sostenere la domanda con politiche monetarie e di bilancio espansive e manifestato l'intenzione di riformare in profondità il sistema finanziario, anche attraverso l'attività del *Financial Stability Board* (FSB), un organismo di sorveglianza multilaterale, che ha sostituito, con maggiori poteri, il precedente *Financial Stability Forum*.

Un'altra tappa di rilievo del processo di coordinamento degli interventi anticrisi si è svolta a Lecce, nell'ambito della riunione dei Ministri delle Finanze del G8, il 12 e 13 giugno, ove è stato presentato 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.

Una ulteriore tappa del coordinamento si è realizzata con il vertice del G20 a Pittsburgh, il 24 e 25 settembre. I *leader* dei 20 paesi hanno ribadito l'intenzione di mantenere politiche monetarie e fiscali espansive e di rafforzare l'architettura finanziaria internazionale.

Infine, i Ministri delle Finanze ed i Governatori delle Banche Centrali del G20, riuniti il 7 novembre 2009 a St Andrews, nel Regno Unito, hanno segnalato la fragilità della ripresa e la preoccupante situazione del mercato del lavoro, invitando gli Stati alla prudenza nell'avviare le *exit strategies,* ovvero le politiche necessarie a "traghettare" l'economia dalla fase di recessione a quella di ripresa, abbandonando gradualmente gli interventi di sostegno varati nei momenti di crisi più acuta.

2. Politiche europee per affrontare la crisi finanziaria e la recessione

Di fronte all'aggravarsi della crisi, il Consiglio europeo dell'11-12 dicembre del 2008 ha approvato, sulla base della proposta della Commissione presentata il 26 novembre (COM (2008) 800), un Piano di ripresa economica (European Economic Recovery Plan), che mobilita risorse pari a circa l'1,5 per cento del PIL dell'Unione europea (circa 200 miliardi di euro) 29. I paesi dell'Unione europea sono stati chiamati, quindi, a varare misure fiscali di stimolo all'economia reale e interventi per la stabilizzazione dei mercati finanziari.

Il Piano di ripresa punta, in particolare, su politiche strettamente connesse con la Strategia di Lisbona, quali "investimenti intelligenti" ed "economia verde", affidando alla prosecuzione delle riforme un importante ruolo nell'affrontare e superare la crisi. Il monitoraggio dei progressi compiuti dai singoli Stati nell'attuazione delle riforme, quindi,

[28] Cfr. Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nel 2008, pp. 28-29

[29] Cfr. Relazione 2008, cit., pp. 30-31.

compiuto nell'ambito della Strategia nel corso del 2009 si coniuga con quello relativo agli interventi anticrisi 30.

Per fare fronte alla crescente disoccupazione, la Commissione europea nei primi mesi del 2009 ha proposto, inoltre, un insieme di interventi basati, sostanzialmente, sul sostegno al settore auto, tra i più colpiti dalla crisi, e sull'uso più flessibile dei fondi strutturali.

Per quest'ultimo aspetto, la Commissione europea ha ribadito il ruolo strategico della politica di coesione nella Comunicazione "Politica di coesione: investire nell'economia reale" del 16 dicembre 2008. La politica di coesione, infatti, offre un sostegno rilevante all'investimento pubblico: basti ricordare che nell'ambito della programmazione 2007-2013 sono stati resi disponibili 347 miliardi di euro, di cui il 65 per cento destinati agli obiettivi definiti dalla Strategia di Lisbona. Si tratta, quindi, di investimenti coerenti con il Piano di ripresa, che però necessitano di meccanismi di accelerazione, soprattutto in settori strategici come le infrastrutture, l'energia, la ricerca e l'innovazione 31.

Nel 2009, poi, la Commissione ha proseguito nell'impegno, iniziato nell'ottobre del 2008 , di predisporre regole temporanee in materia di aiuti di Stato al fine di fornire una risposta straordinaria, rapida ed efficace, alla crisi finanziaria ed economica 32.

Intensa è stata l'attività del Consiglio ECOFIN svolta nel corso del 2009 dedicata ai problemi connessi alla crisi; in particolare, ha riguardato il monitoraggio dell'attuazione del Piano di ripresa, l'assistenza finanziaria ai paesi con squilibri nella bilancia dei pagamenti, la riforma del sistema di vigilanza europeo.

Il Consiglio ha monitorato l'implementazione delle misure varate dai singoli Stati membri e, nel momento in cui le previsioni economiche della Commissione hanno confermato l'inizio della ripresa, ha adottato Conclusioni relative alle strategie di uscita in ambito fiscale e finanziario. Per quanto concerne il primo aspetto, il consolidamento fiscale in tutti gli Stati membri dell'UE dovrebbe iniziare nel 2010 nella maggior parte dei casi e comunque al più tardi nel 2011. Come deciso dal Consiglio, inoltre, il ritmo previsto del consolidamento fiscale dovrà essere superiore, in media, al mezzo punto percentuale di PIL all'anno in termini strutturali. Per quanto riguarda il settore finanziario, il *timing* del rientro dalle misure straordinarie dipenderà da vari fattori, che includono le condizioni macroeconomiche del sistema, le capacità di resistenza delle banche in scenari di *stress*, il ripristino di flussi di credito adeguati alle esigenze delle imprese, nonché le misure normative attualmente allo studio a livello europeo. Le strategie di uscita dal sistema di aiuti vanno naturalmente coordinate, ma non possono svolgersi in contemporanea. La sequenza del ritiro, infine, prevede l'opportunità di procedere con le garanzie statali, poi con le misure di ricapitalizzazione e, da ultimo, con le disposizioni intese a rimuovere i titoli tossici.

Per quanto riguarda l'assistenza finanziaria ai paesi dell'Unione europea non appartenenti all'area dell'euro e aventi squilibri nella bilancia dei pagamenti, a seguito dell'aggravarsi della crisi finanziaria, il Consiglio ha deliberato nel 2009 un aumento, da 25 a 50 miliardi di euro, dei fondi destinati a tale forma di assistenza [33]. Questo alla luce del fatto che parte dei fondi stanziati è già stata utilizzata e che, in conseguenza della crisi, si attendono ulteriori richieste di supporto finanziario comunitario. Nell'ambito di tale *facility*, nel corso del 2009 il Consiglio ha approvato l'erogazione di aiuti finanziari a

[30] Cfr. Parte II, Sez. I, A, Cap. 1.

[31] Cfr. Parte III.

[32] Cfr. Parte II, Sezione II, Cap. 1.3.3.

[33] La UE ha da tempo previsto una procedura per la valutazione e la concessione di aiuti finanziari a paesi UE non appartenenti all'area euro che si avvia con la richiesta di aiuto, nell'ambito del programma di *Medium term financial assistance*, alla Commissione e al Presidente del CEF, e poi successivamente al FMI e alle altre Istituzioni finanziarie internazionali (IFI).

Lettonia, Romania e Ungheria per un importo complessivo pari a circa 15 miliardi di euro. In relazione all'assistenza ai paesi non appartenenti all'Unione europea con squilibri nella bilancia dei pagamenti, nel corso del 2009 il Consiglio ha deliberato l'erogazione di assistenza macrofinanziaria a Islanda, Ucraina e Bielorussia [34].

Per quanto riguarda la riforma del sistema di vigilanza europeo, il Consiglio, sulla base delle indicazioni provenienti dalla Relazione de Larosière, elaborata da un gruppo di esperti nominati dalla Commissione europea e pubblicata nel febbraio del 2009, ha appoggiato la proposta di creare un'Agenzia europea del rischio sistemico (ESRB) e un Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria. Nella riunione del 20 ottobre, il Consiglio ha poi raggiunto un accordo su un progetto di regolamento dell'ESRB.

Il Consiglio ha, inoltre, approvato il 2 dicembre un orientamento generale sui progetti di regolamento volta a creare tre nuove autorità, European Supervisory Authorities (ESA), destinata a sostituire gli attuali tre comitati (CEBS, CEIOPS e CESR) per la vigilanza dei servizi finanziari nell'Unione europea e ha chiesto alla Presidenza di avviare i negoziati con il Parlamento europeo, al fine di consentire l'adozione dei testi in prima lettura. I progetti di regolamento fanno parte del pacchetto di proposte, suggerite dalla relazione de Larosière, per riformare il quadro UE per la sorveglianza delle banche, delle assicurazioni e dei mercati sulla scia della crisi finanziaria globale. L'obiettivo del Consiglio è la piena implementazione del nuovo sistema di supervisione entro il 2010.

Per quanto riguarda l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, che resta il pilastro delle politiche di bilancio dell'Unione europea, nella riunione di marzo 2009, il Consiglio ECOFIN ha approvato le Opinioni sugli aggiornamenti dei Programmi di stabilità e convergenza dei paesi dell'Unione europea.

In merito all'aggiornamento del Programma di stabilità dell'Italia, il Consiglio Ecofin ha invitato l'Italia a: (1) perseguire per il 2009 e gli anni successivi gli obiettivi contenuti nel programma; (2) proseguire il lavoro per l'adozione del federalismo fiscale; (3) elevare la qualità della spesa pubblica, anche mediante una riallocazione della spesa sociale per migliorare il sistema di protezione contro la disoccupazione e favorire le politiche attive del lavoro.

Nel corso del 2009 il Consiglio ECOFIN ha, inoltre, aperto procedure per disavanzi eccessivi in 21 dei 27 paesi dell'Unione.

Nell'ambito della discussione sulla procedura a carico dell'Italia, la Commissione ha riconosciuto la bontà delle riforme realizzate in campo pensionistico e la conseguente riduzione del costo legato all'invecchiamento della popolazione. Le Raccomandazioni indirizzate all'Italia prevedono un rientro del rapporto *deficit*/PIL al di sotto del valore di riferimento (3 per cento) entro il 2012, da realizzarsi attraverso un aggiustamento medio annuale del saldo di bilancio strutturale pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL nel periodo 2010-2012.

È da sottolineare, a tal proposito, che l'aggiustamento richiesto dalla Commissione all'Italia è, nell'ambito dei Paesi sottoposti a procedura per disavanzo eccessivo, il più contenuto.

---

[34] La UE ha istituito una procedura (assistenza macrofinanziaria comunitaria) finalizzata alla valutazione e alla concessione di aiuti finanziari a paesi non appartenenti all'Unione sotto forma di prestiti e donazioni. L'assistenza si ispira a una serie di principi che ne sottolineano il carattere eccezionale, la complementarità con il finanziamento erogato dalle IFI nonché la sua subordinazione al rispetto di misure di *policy*.

ATTIVITA' DEL COMITATO DI POLITICA ECONOMICA IN SENO ALL'ECOFIN

L'attività è stata finalizzata ad aumentare la capacità di rappresentare adeguatamente l'Italia, portando avanti gli interessi strategici del Paese attraverso un ruolo propositivo, con contributi originali ed esercitando un ruolo di *leadership* su alcuni progetti. I principali risultati ottenuti sono stati la guida del *Lisbon Methods Working Group* (LIME) e la Vice Presidenza dell'*Economic Policy Committee* (EPC).

Alla luce dell'attuale crisi economica e finanziaria, gran parte dell'attività del Comitato è stata dedicata all'analisi approfondita della situazione corrente e dei suoi possibili rimedi, soffermandosi sull'esame della qualità ed efficacia delle misure anticrisi intraprese a livello comunitario e nazionale.

Nel corso degli anni l'EPC ha costituito diversi *Working Group* (WG) per occuparsi da un punto di vista tecnico dei temi più importanti all'attenzione del Comitato, tra questi, il nuovo Patto di Stabilità e Crescita e la nuova Strategia di Lisbona. Nel 2009 gli otto gruppi di lavoro esistenti sono stati divisi in *Working Group* veri e propri e in *Analytical Expert Meeting*. I primi comprendono:

- Eurogroup Issues WG;
- Ageing Populations and Sustainability WG;
- Quality of Public Finances WG;
- Country Examinations WG;
- Methodologies to assess Lisbon-related structural reforms WG;
- Economic and financial aspects of Climate Change WG/ Joint Working Group on Climate Change (da marzo 2009).

I secondi invece includono l'*Output Gaps WG* e il *Labour Market WG*.

A differenza dei primi che hanno carattere permanente, gli *Analytical Expert Meeting* si caratterizzano per una cadenza annuale o semestrale delle relative riunioni e dalla creazione di un *network* attraverso cui gli esperti nazionali coinvolti possono discutere ed approfondire preliminarmente le principali tematiche oggetto delle riunioni, facilitando il raggiungimento di posizioni comuni tra gli stati membri. Nei confronti dell'esterno questi due *network* continueranno a chiamarsi *Working Group*.

B. LE PRIORITA' PER IL 2010

Gli obiettivi principali che si pone l'Unione europea per il 2010 sono quelli dell'uscita dalla crisi economica e della ripresa dello sviluppo e dell'occupazione.

L'occupazione, infatti, nonostante alcuni primi segnali d'inversione di tendenza, ha continuato a ridursi e a fine 2009 il numero dei disoccupati, per il complesso dei 27 paesi, è salito a 22 milioni, 6 milioni in più rispetto a quello registrato nella fase congiunturale precedente la crisi.

Per il primo obiettivo, le "*exit strategies*", l'Unione mira a concepire, attuare e monitorare attentamente le politiche di graduale rientro dagli stimoli monetari e di bilancio, puntando

a che siano adeguate, coordinate e specifiche per ciascun paese, al fine d'instaurare le condizioni propizie al ritorno a una crescita forte accompagnata, però, da finanze pubbliche sostenibili.

Il Patto di Stabilità e Crescita continuerà, quindi, ad essere applicato in modo economicamente equilibrato, affinché possa contribuire al graduale riorientamento delle politiche di bilancio verso la sostenibilità.

Le strategie mireranno alla coerenza fra le misure a breve termine, volte a sostenere e mantenere la ripresa economica, e gli obblighi fondamentali del miglioramento qualitativo delle finanze pubbliche e dell'adozione di disposizioni atte a far fronte ai costi indotti dall'invecchiamento della popolazione.

Le strategie di uscita saranno volte, inoltre, a favorire il ritorno alla normalità sui mercati senza vanificare i progressi compiuti nella stabilizzazione del settore finanziario.

Poiché la crisi ha mostrato l'esistenza di forti lacune nel sistema finanziario, l'UE punterà, in questo ambito, a varare una regolamentazione e una vigilanza più efficienti dei mercati finanziari e, in particolare, ad ultimare rapidamente i lavori sulle proposte legislative inerenti l'istituzione del Comitato europeo per il rischio sistemico e delle autorità europee di vigilanza, affinché questi nuovi organi siano costituiti e funzionanti entro il 2010.

Relativamente a tutte queste questioni, l'Unione continuerà a perseguire l'obiettivo di definire posizioni concertate e comuni al fine di svolgere un ruolo guida sulla scena mondiale, in particolare nel G20 e in seno al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale.

L'obiettivo del risanamento economico e finanziario si accompagnerà al varo di un insieme di politiche finalizzate al conseguimento del secondo obiettivo: far tornare l'Europa su un sentiero di crescita elevata.

L'ambizione è alta; si punta ad una nuova Strategia europea per il 2020 che, sostituendo la Strategia di Lisbona per la Crescita e l'Occupazione, contemplerà 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".[35]

Gettare le basi per uno sviluppo sostenibile si tradurrà anche nel rilancio della strategia della UE contro il cambiamento climatico, dopo lo scarso successo della conferenza di Copenaghen, come sarà illustrato nella Sezione seguente.

UNA NUOVA STRATEGIA PER FARE DELL'UE UN MERCATO SOCIALE PIÙ INTELLIGENTE E PIÙ VERDE

(Bruxelles, 24 novembre 2009 - La Commissione lancia una consultazione sull'UE 2020)

Oggi la Commissione ha pubblicato un documento di consultazione su come offrire all'economia europea prospettive più brillanti mediante la strategia UE 2020. Come sottolineato dal Presidente Barroso negli orientamenti politici, l'UE 2020 intende promuovere una crescita più "verde" e socialmente inclusiva. La nuova strategia svilupperà quanto acquisito con la strategia di Lisbona traendone, al tempo stesso, i debiti insegnamenti. Come risulta dal documento di consultazione, l'UE 2020 mira

[35] Sugli aspetti della Strategia 2020 confronta anche Parte II, Sez. I. A, Cap. 3.

principalmente a consolidare la ripresa post-crisi, a cercare di scongiurare in futuro il rischio di crisi analoghe e a raggiungere tre obiettivi tematici: 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. Il termine ultimo per inviare i contributi alla consultazione è il 15 gennaio 2010. La nuova Commissione presenterà quindi una proposta dettagliata al Consiglio europeo di primavera. Il Presidente della Commissione José Manuel Barroso ha dichiarato: *"L'UE 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% al 7%. 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.*

La Commissione ritiene che l'UE 2020 debba concentrarsi sui settori indicati in appresso e lancia una consultazione su come riuscire in questo intento.

Una crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza

Occorre potenziare il settore dell'istruzione in Europa, dalla scuola materna all'istruzione superiore, per aumentare la produttività, sostenere le categorie vulnerabili e lottare contro la disuguaglianza e la povertà. [.....].

Coinvolgere i cittadini in una società partecipativa

La crisi ha cambiato le carte in tavola e ha distrutto definitivamente numerosi posti di lavoro. L'Europa non può prosperare se i lavoratori non vantano le competenze necessarie per contribuire a un'economia basata sulla conoscenza e per trarne i debiti vantaggi [.....]. La Commissione è fermamente decisa a portare avanti il programma "flessicurezza" [.....].

Creare un'economia competitiva, interconnessa e più verde

Per il futuro si prevede un aumento dei prezzi dell'energia, delle restrizioni alle emissioni di carbonio e della lotta all'accaparramento di risorse e mercati. Questi rischi rappresentano tuttavia altrettante opportunità di creare una "nuova" economia UE 2020 che goda di un forte vantaggio competitivo a livello globale. Nuove tecnologie più verdi possono stimolare la crescita, creare nuovi posti di lavoro e nuovi servizi e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in fatto di cambiamenti climatici. [.....]. L'Europa deve disporre quanto prima di infrastrutture di trasporto innovative e di una "rete intelligente" per l'energia, così come di una copertura totale della banda larga. [.....] Il settore manifatturiero rimarrà di fondamentale importanza per il futuro successo economico dell'UE. [.....].

Governance - far funzionare l'UE 2020

La Commissione propone che il Consiglio europeo si assuma la guida dell'UE 2020, adottando le decisioni fondamentali e fissando gli obiettivi sulla base delle proposte della Commissione. La Commissione si augura che il Parlamento europeo svolga un ruolo molto più incisivo e auspica un forte interesse e coinvolgimento da parte dei

parlamenti nazionali.

La Strategia europea per il 2020 dovrà, inoltre, rispondere alla diversità ed alla complessità dell'UE; in particolare, dovrà articolarsi meglio con la politica di coesione e contribuire al recupero del ritardo delle zone e dei gruppi sociali svantaggiati.

La riforma che si viene prospettando per la politica di coesione terrà conto del lungo percorso di riflessione avvenuto in questi ultimi anni [36].

La Strategia 2020 sarà un fattore di catalizzazione delle politiche degli Stati Membri. L'intento è quello di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e di determinare un *set* di scelte prioritarie di crescita e sviluppo all'interno della Unione europea, sia pure attraverso un approccio differenziato che tenga conto delle diverse situazioni di partenza.

Anche nel programma della Presidenza spagnola viene data particolare enfasi alla Strategia 2020 e al metodo del parteniariato che la caratterizza

Certamente, le esigenze che si vengono a delineare per l'Europa del futuro, di un riequilibrio di tutte le politiche, settoriali, regionali e orizzontali, richiederanno un riscontro concreto nella riforma del bilancio che l'Unione si appresta a varare per il periodo finanziario 2013-2020 [37].

[36] Cfr. Riquadro e Parte III.
[37] Cfr. Sez. I, C.

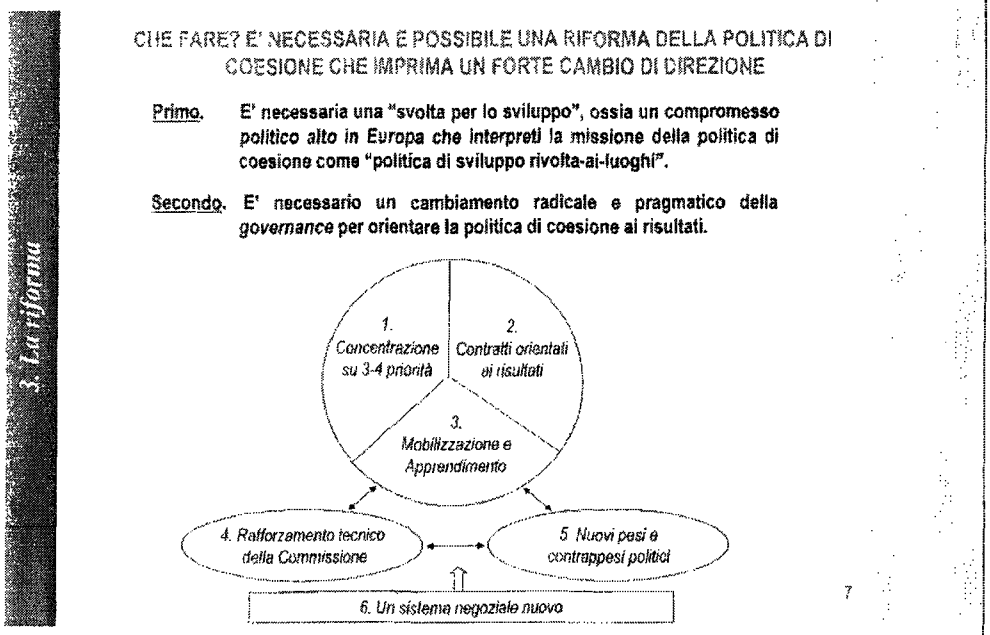
PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA

Nel maggio 2007, con la pubblicazione della Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale, la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica sulle sfide della politica di coesione dopo il 2013.

La Quinta Relazione, pubblicata a distanza di un anno, raccogliendo i risultati della consultazione, ha posto come obiettivo principale la riduzione del divario socioeconomico tra i diversi livelli di sviluppo regionali, ha evidenziato l'importanza per la stessa politica di coesione di alcuni temi trasversali quali la competitività e l'innovazione, la formazione, lo sviluppo sostenibile e ha sottolineato la necessità di un maggiore coordinamento tra la politica di coesione e le altre politiche comunitarie e le politiche nazionali.

Nell'ambito di questo percorso di riflessione, la Commissione ha invitato l'economista italiano Fabrizio Barca, Dirigente Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ad effettuare un'analisi indipendente sulla politica di coesione europea. L'esame è contenuto in un Rapporto presentato il 27 aprile 2009, *"An agenda for reformed cohesion policy, a place based approach to meeting European Unione challenges and expectations"*.

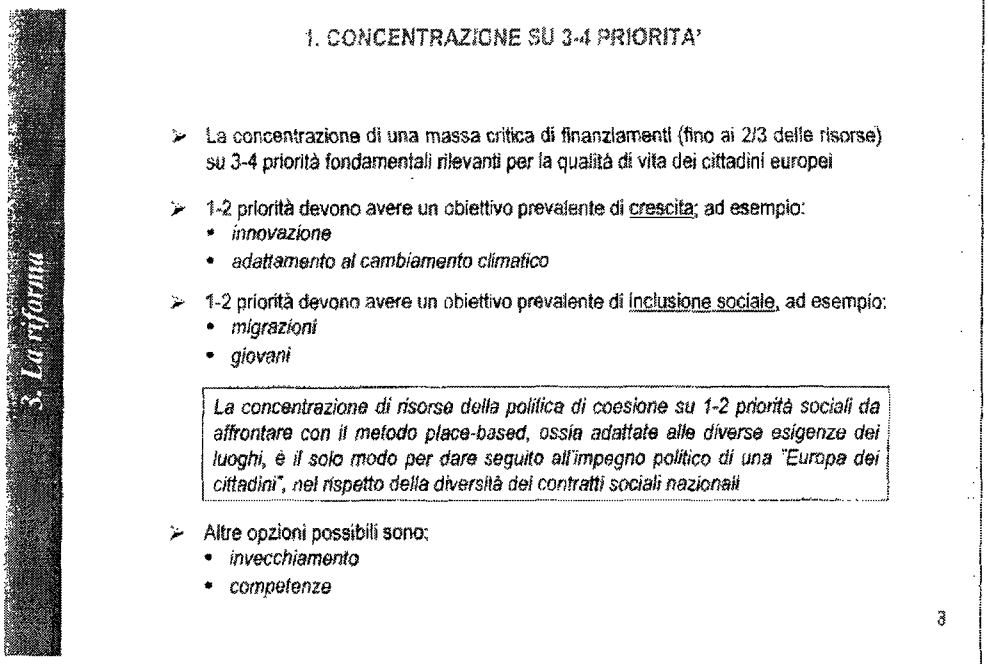
Il punto di partenza è che non è possibile riformulare la politica di coesione dell'Unione europea senza modificare, in parallelo, l'allocazione delle risorse del bilancio comunitario e che è necessario un "forte cambio di direzione" ed una politica di sviluppo rivolta ai luoghi (*placed- based*).



Fonte: Camera dei Deputati, Commissione V, Bilancio, tesoro e programmazione, Indagine conoscitiva sull'efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate, Audizione del professor Fabrizio Barca, dirigente generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, 21 ottobre 2009. Estratto da Allegato "Stato di salute e prospettive della politica di coesione europea: l'urgenza di una riforma" di Fabrizio Barca".

Il Rapporto evidenzia 5 fondamentali elementi di riforma:

1. concentrazione delle risorse su 3-4 ambiti politici;
2. condizioni politiche più solide e concentrate fra Commissione, da un lato, e Stati membri/regioni dall'altro;
3. una politica maggiormente orientata ai risultati;
4. un maggiore coordinamento fra le direzioni generali della Commissione;
5. un sistema consolidato di freni e contrappesi con un ruolo più ampio per il Parlamento europeo (in linea con le disposizioni del trattato di Lisbona).



Fonte: Camera dei Deputati, Commissione V, Bilancio, tesoro e programmazione, Indagine conoscitiva sull'efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate, Audizione del professor Fabrizio Barca, dirigente generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, 21 ottobre 2009. Estratto da Allegato "Stato di salute e prospettive della politica di coesione europea: l'urgenza di una riforma" di Fabrizio Barca".

SEZIONE III

ENERGIA E CAMBIAMENTI CLIMATICI[38]

A. GLI SVILUPPI NEL 2009

All'inizio del 2007 l'Unione europea, in risposta alle sfide attuali, ha presentato una nuova politica energetica, volta a favorire lo sviluppo di un'economia a basso consumo di energia, più sicura, più competitiva e più sostenibile. L'energia, quindi, è tornata al centro dell'azione europea, di cui è stata all'origine, nei lontani anni '50, con i trattati che hanno istituito la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Trattato CECA) e la Comunità europea dell'energia atomica (Trattato Euratom).

Nel corso del 2009 il processo di integrazione europea nel settore energetico ha riguardato il raggiungimento degli obiettivi legati alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, all'efficienza energetica, al cosiddetto "terzo pacchetto del mercato interno dell'energia", allo sviluppo energetico sostenibile, senza trascurare il sostegno alla ripresa economica nel settore dell'energia.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, il Regolamento (Ce) N. 663/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 ha istituito uno strumento denominato Programma energetico europeo per la ripresa (European Energy Programme for Recovery), volto a favorire gli investimenti nel suddetto settore quale volano per l'economia. Il programma mira a concedere aiuti finanziari per la creazione di infrastrutture di interconnessione, di produzione di energia a partire da fonti rinnovabili e di cattura del carbonio.

Tuttavia, nell'anno appena trascorso, l'azione europea si è concentrata sui negoziati per la definizione di un accordo internazionale per il periodo post-2012 al fine di rispettare l'obiettivo politico, concordato a Bali, di giungere all'accordo entro il dicembre 2009, a Copenaghen, nell'ambito della 15^ sessione della Conferenza delle Parti della Convenzione sui Cambiamenti Climatici (COP15) e della quinta Conferenza delle Parti del Protocollo di Kyoto (COP5).

L'approvazione formale del "pacchetto" legislativo sull'energia e i cambiamenti climatici, avvenuta nel corso del 2009, ha costituito il perno della posizione dell'Unione europea in vista di Copenaghen: le norme si ispirano, infatti, agli stessi principi ambientali, di competitività e di sicurezza posti al centro dei temi della Conferenza. Con il "pacchetto", l'UE si prefiggeva anche uno scopo di tipo politico, vale a dire assumere la leadership del negoziato globale sul contrasto ai cambiamenti climatici.

LA POSIZIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN VISTA DI COPENAGHEN

La posizione dell'Unione europea viene definita attraverso numerose riunioni del Consiglio Ambiente e del Consiglio europeo.

Quale forma legale del futuro accordo, si prevede un singolo strumento vincolante per il periodo che decorre dal 1° gennaio 2013, che si basi sul protocollo di Kyoto e ne riprenda gli elementi essenziali. Tale accordo dovrebbe includere tutti i paesi, compresi

[38] Sugli aspetti dell'energia e dei cambiamenti climatici si vedano anche i capitoli relativi all'attività del CIACE (Parte II, Sez. I, A, Capp. 1 e 3) e alle politiche energetiche ed ambientali (Parte II, Sez. II, Capp. 6 e 7).

quelli che attualmente non sono vincolati dal protocollo di Kyoto (come gli Stati Uniti), i quali dovrebbero adottare misure immediate.

L'accordo deve assicurare che il riscaldamento globale non superi i 2°C rispetto al livello preindustriale e che le emissioni sul piano mondiale si stabilizzino entro il 2020 e si riducano di almeno il 50 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050.

A questo obiettivo devono contribuire tutte le parti contraenti. I Paesi sviluppati dovrebbero riportare, collettivamente, le emissioni di gas a effetto serra a livelli inferiori a quelli del 1990 mediante iniziative nazionali e internazionali complementari, riducendole del 25-40 per cento entro il 2020 e dell'80-95 per cento entro il 2050, mentre i Paesi in via di sviluppo dovrebbero, collettivamente, discostarsi in modo sostanziale dal tasso di crescita delle emissioni attualmente previsto, riducendole del 15-30 per cento entro il 2020.

L'Unione europea, che ha già approvato nel 2008 una riduzione unilaterale dei gas serra del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020, si impegna a portare tale riduzione al 30 per cento quale contributo ad un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che gli altri Paesi sviluppati si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni e i Paesi in via di sviluppo contribuiscano adeguatamente in funzione delle loro responsabilità e capacità rispettive.

La comparabilità degli sforzi di riduzione è basata su quattro parametri:

- la capacità di sostenere i costi delle riduzioni delle emissioni a livello nazionale e di acquistare crediti di riduzione delle emissioni dai Paesi in via di sviluppo;
- il potenziale tecnico di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra;
- le azioni già intraprese a livello nazionale volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra;
- le tendenze demografiche e le emissioni totali di gas a effetto serra.

I Paesi in via di sviluppo dovranno contribuire allo sforzo globale di mitigazione, secondo il principio di responsabilità comuni ma differenziate. Soprattutto i Paesi in via di sviluppo che hanno un'economia più avanzata dovrebbero adottare ambiziose azioni di mitigazione inserite nei loro piani di crescita a basse emissioni di carbonio, anche fissando soglie e traguardi settoriali. Tali impegni dovranno essere sostenuti da flussi finanziari adeguati che dovranno derivare dalla combinazione delle loro risorse nazionali, dei proventi del mercato internazionale della CO2 e dei finanziamenti pubblici internazionali.

L'Unione europea ed i suoi Stati membri sono pronti ad assumersi la loro parte del finanziamento pubblico internazionale totale sulla base di un'equa ripartizione degli oneri a livello globale, basata sui livelli di emissione e sul Prodotto Interno Lordo (PIL), per rispecchiare sia la responsabilità delle emissioni globali sia la capacità contributiva.

I trasporti aerei e marittimi internazionali debbono contribuire con obiettivi di riduzione, entro il 2020, del 10 per cento per il settore aereo e del 20 per cento per il settore marittimo rispetto ai livelli del 2005, da conseguire globalmente attraverso un sistema internazionale di mercato delle emissioni.

L'Italia ha contribuito alla definizione della strategia negoziale dell'Unione europea con l'intento di rafforzarne i contenuti a salvaguardia della competitività dell'Unione europea, in particolare sostenendo la necessità di avere un unico trattato che coinvolga sia le Parti del Protocollo di Kyoto sia le Parti della Convenzione, che preveda

sforzi di riduzione dei Paesi sviluppati comparabili secondo criteri oggettivi e impegni adeguati da parte dei Paesi in via di sviluppo con economia avanzata (Cina, India, Brasile).

Il tentativo di definire in modo chiaro e permanente l'assetto globale delle politiche per il contrasto dei cambiamenti climatici dopo la scadenza del Protocollo di Kyoto, che avverrà nel 2012, non ha avuto, purtroppo, il successo sperato.

L'ambizione politica era molto alta. Raggiungere un accordo sulle misure per contenere l'aumento delle temperature, sugli obiettivi di riduzione delle emissioni da perseguire, sulle tecnologie da trasferire e sui flussi finanziari che saranno necessari verso i Paesi emergenti e quelli più poveri erano e restano i punti più critici. Ma è evidente che il raggiungimento di un accordo avrebbe avuto un impatto enorme non solo in termini ambientali, ma anche e soprattutto di sviluppo economico, potendo modificare in termini radicali le condizioni alla base della crescita globale.

Sulla questione più importante, quella degli obiettivi e delle misure, il risultato della Conferenza ha ambizioni molto ridotte rispetto alle attese, contenendo un semplice invito a comunicare al Segretariato dell'UNFCCC degli impegni unilaterali, che sfuggono all'approccio stringente basato su monitoraggio, *reporting*, e valutazione. Non si è riusciti a superare le perplessità in tema di sovranità nazionale che molti Stati – Cina *in primis* – hanno sollevato.

Resta, quindi, la necessità di definire un insieme di regole che tengano insieme a livello mondiale le esigenze ambientali, di competitività e di sicurezza degli approvvigionamenti, con la variabile aggiuntiva della crisi economica che, sia pure in via di risoluzione, avrà un impatto prevedibilmente non positivo sui flussi di investimento necessari.

Chiusa la Conferenza, gli Stati hanno cominciato a trasmettere al Segretariato dell'ONU i propri impegni in materia.

L'Unione europea ha ribadito, dopo una discussione alla base della quale c'è stato un processo di coordinamento nazionale, un impegno di riduzione del 20% passibile di incremento al 30% in presenza di sforzi comparabili degli altri attori.

B. LE PRIORITA' PER IL 2010

Gli obiettivi prioritari per il 2010 e gli anni seguenti in campo energetico sono tesi a garantire il corretto funzionamento del mercato interno dell'energia, la sicurezza dell'approvvigionamento strategico, una riduzione concreta delle emissioni di gas serra e la presentazione di una posizione unitaria dell'Unione europea nelle sedi internazionali. Infine, i progressi verso un'economia "verde" (*green economy*) sono al centro della nuova Strategia europea per lo sviluppo (EU 2020), di cui alla sezione precedente.

L'attuazione di una politica europea ambiziosa in materia di energia, che abbracci tutte le fonti di energia, siano esse fossili (petrolio, gas, carbone), nucleare o rinnovabili (solare, eolica, da biomassa, geotermica, ecc..) mira a dare avvio ad una nuova rivoluzione industriale, che trasformerà l'UE in un'economia a basso consumo di energia più sicura, più competitiva e più sostenibile.

Nel 2010, in particolare, le priorità dell'azione dell'Unione europea saranno concentrate nella preparazione della prossima "conferenza delle parti" (COP16) che si terrà a

dicembre 2010 a Città del Messico, nella speranza di raggiungere lì quell'accordo globale che non è stato raggiunto a Copenhagen.

Occorrerà effettuare un'approfondita riflessione sulla strategia negoziale UE, che si è rivelata inadeguata alle ambizioni e ha portato di fatto ad una marginalizzazione dell'Unione nelle fasi finali e più stringenti della Conferenza.

Inoltre, per quanto riguarda il pacchetto clima-energia, occorrerà puntare sulle misure attuative, in particolare per il passaggio dall'obiettivo di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra del 20 per cento a quello, più ambizioso, del 30 per cento e per far fronte al problema del *carbon leakage.*

Occorre, infatti, ricordare che uno dei principali problemi legato all'adozione di obiettivi più ambiziosi e vincolanti di riduzione delle emissioni è rendere questi obiettivi neutrali dal punto di vista competitivo nei confronti dei Paesi Terzi. Se cioè le imprese industriali europee sono soggette a stringenti obblighi di riduzione delle emissioni, che includeranno a partire dal 2013 l'acquisto in asta dei diritti di emissione anziché la loro assegnazione gratuita, è necessario che questi obblighi non diventino un ingiusto svantaggio competitivo. In assenza di misure comparabili in Paesi terzi, vi è il rischio che le imprese europee trovino conveniente delocalizzare le produzioni per sfruttare costi più bassi, con l'effetto di creare una "fuga di carbonio" (*carbon leakage*). Le emissioni verrebbero ridotte in Europa, ma si incrementerebbero fuori dall'UE, senza alcun beneficio ambientale ma con conseguenze negative ad esempio dal punto di vista dell'occupazione.

PAGINA BIANCA