

In quest'ultimo Vertice, svoltosi su iniziativa dell'Unione Europea, si è definito un programma di lavoro ambizioso in vista di un rilancio concertato dell'economia mondiale, di una più efficace regolamentazione dei mercati finanziari e di una migliore *governance*.

In ambito più strettamente europeo, il 12 ottobre gli Stati membri aderenti all'area dell'euro, d'intesa con la Commissione europea e con la BCE, hanno approvato un Piano d'azione concertato, invitando anche gli altri paesi della Unione ad adottarne i principi. Si è deciso che gli interventi nazionali per la ricapitalizzazione degli istituti finanziari caratterizzati da una vulnerabilità sistemica debbano avvenire seguendo alcuni principi comuni: tempestività e temporaneità degli interventi; attenzione agli interessi dei contribuenti; riflessione dei governi nazionali sulla gestione degli istituti ed eventuali interventi per un cambiamento; competenza dei governi ad intervenire in materia di retribuzioni dei dirigenti; rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato. Si è concordato, inoltre, che, in materia di bilancio, gli Stati possano consentire agli stabilizzatori automatici di svolgere liberamente il proprio ruolo per sostenere l'attività, senza rinunciare allo sforzo di contenimento della spesa e nel rispetto del limite del 3 per cento del *deficit*. Si è anche disposta, al fine di reagire in modo rapido ed efficace agli sviluppi della crisi, la creazione di una "Cellula di crisi finanziaria", per consentire uno scambio d'informazioni tempestivo e confidenziale tra lo Stato membro eventualmente in crisi e la Presidenza in esercizio, la BCE e le istituzioni comunitarie.

III.2. La vigilanza sui mercati finanziari e l'intervento del Consiglio ECOFIN

La crisi finanziaria ha avuto effetti anche nel campo della vigilanza sui mercati finanziari e dei sistemi di garanzia.

In tema di vigilanza, l'attività del Consiglio ECOFIN si è concentrata nel corso del 2008 sulla dimensione europea dei mandati delle autorità nazionali di vigilanza, sul rafforzamento del funzionamento dei comitati delle autorità di vigilanza dell'Unione europea (c.d. Comitati di terzo livello: Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari - CESR; Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria - CEBS; Comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali - CEIOPS) e sulla vigilanza dei gruppi finanziari transnazionali tramite i "Collegi di autorità di vigilanza". Fra le iniziative intraprese dal Consiglio ECOFIN, solo l'adozione del voto a maggioranza qualificata all'interno dei Comitati di terzo livello è giunta a buon fine. La questione del mandato europeo delle autorità nazionali di vigilanza è ancora irrisolta; altrettanto dicasì per il rafforzamento dei poteri dei Comitati di terzo livello allo scopo di istituire una vigilanza integrata a livello europeo

dei mercati finanziari. La crisi finanziaria intercorsa nel frattempo, infatti, ha dimostrato l'inadeguatezza del sistema vigente e l'inefficacia dei collegi di supervisori, ma non ha indotto gli Stati membri a concordare una soluzione comune.

In tema di sistemi di garanzia, il Consiglio ECOFIN ha approvato, in dicembre, l'orientamento generale sulle due proposte di direttive in materia di sistemi di garanzia dei depositi e di requisiti patrimoniali di banche e imprese di investimento. La prima incrementa il livello di copertura dei depositi bancari a livello europeo da 20.000 a 100.000 euro e prevede termini più brevi per la procedura di liquidazione a favore dei depositanti. L'obiettivo è di aumentare il livello di fiducia nel sistema in un periodo di grave turbolenza economica. La seconda direttiva interviene in materia di vigilanza sui gruppi bancari transfrontalieri, di requisiti patrimoniali per le operazioni di cartolarizzazione, di definizione di capitale di vigilanza e di limiti alla concentrazione dei rischi.⁵

III. 3. Il Piano europeo anticrisi

La crisi finanziaria si è ben presto estesa all'economia reale. Di fronte al rapido deterioramento delle prospettive di crescita ed ai rischi di recessione con le conseguenti ricadute sull'occupazione, il Consiglio europeo dell'11-12 dicembre 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 circa del PIL dell'Unione europea (approssimativamente 200 miliardi di euro).

Il Piano prevede in particolare:

- l'aumento degli interventi della Banca Europea degli Investimenti (BEI) (30 miliardi nel 2009/2010, a favore di piccole e medie imprese (PMI), energie rinnovabili e settore automobilistico);
- l'accelerazione dell'attuazione dei programmi finanziati dai Fondi strutturali, con enfasi sulla tutela dell'occupazione, sulle infrastrutture e sull'efficienza energetica;

⁵ A dicembre ha anche preso avvio il negoziato sulla proposta di revisione della direttiva in materia di istituti di moneta elettronica, con l'obiettivo di adeguare le norme sui requisiti patrimoniali a quelle previste per gli altri istituti di pagamento. Anche in materia di pagamenti transfrontalieri la Commissione ha presentato una proposta di revisione del Regolamento (CE) 2560/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2001 relativo ai pagamenti transfrontalieri in euro, al fine di estendere la normativa sull'equivalenza delle Commissioni ai pagamenti nella forma di addebito diretto. In questo ambito la Presidenza, d'intesa con la Commissione, ha presentato un emendamento volto ad introdurre precisi limiti alle commissioni interbancarie multilaterali, con l'obiettivo di agevolare l'avvio del *direct debit SEPA* (*Single Euro Payment Area*) entro la fine del 2009.

- il rafforzamento degli investimenti nelle infrastrutture e nella banda larga, nel quadro del bilancio comunitario e nel rispetto delle Prospettive finanziarie;
- un accordo sull'IVA ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro, da raggiungere in seno al Consiglio ECOFIN entro il marzo 2009 (si tratta di un *dossier* aperto da vari anni);
- l'incremento di fatto per due anni della soglia minima degli aiuti di stato (da 200.000 a 500.000 euro), ampliando così la possibilità per gli Stati di concedere aiuti e varo di un pacchetto di misure finalizzate a contemperare la salvaguardia dei principi vigenti con le nuove esigenze di sostegno alle banche ed alle imprese (cfr. Parte II, Sezione II, Cap. I.5.4);
- l'introduzione di procedure accelerate per le gare sugli appalti pubblici (riduzione della durata della procedura di gara da 87 a 30 giorni).

Tra le misure previste dal Piano, la creazione del "Fondo Europeo 2020", che è stata fortemente sostenuta dall'Italia, dovrebbe favorire, come già accennato, il coinvolgimento della BEI e degli investitori istituzionali (ad esempio, in Italia la Cassa Depositi e Prestiti) nella realizzazione di progetti relativi a energia, clima e infrastrutture.

Gli Stati membri sono a loro volta chiamati ad agire, nel quadro di un approccio coordinato, tenendo conto delle loro situazioni specifiche. Le misure (aumenti della spesa pubblica, riduzioni delle tasse ed oneri contributivi, sostegni specifici a imprese, aiuti diretti alle famiglie, etc.) devono puntare a un effetto immediato, essere limitate nel tempo e mirate ai settori maggiormente colpiti e più importanti (ad es. auto, edilizia). Gli interventi devono essere accompagnati da uno sforzo accresciuto per la realizzazione delle riforme strutturali previste dalla Strategia di Lisbona.

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 pianeta e si conferisce alle imprese europee una posizione di primo piano su un mercato altamente competitivo.

Il Consiglio europeo di dicembre ha poi confermato che il Patto di stabilità resta la "pietra angolare" del quadro di bilancio dell'Unione europea, sottolineando che l'aumento dei disavanzi pubblici dovrà essere temporaneo, al fine di assicurare nel medio termine la sostenibilità delle finanze pubbliche. Le misure fiscali anticicliche, coordinate a livello europeo che, come si è detto,

devono essere tempestive, mirate e temporanee, vanno accompagnate da interventi di bilancio e da politiche strutturali di medio e lungo periodo. Prevale l'orientamento verso il pieno utilizzo degli elementi di flessibilità contenuti nel nuovo Patto di stabilità e crescita.

In questo quadro, il Governo italiano ha adottato nell'ottobre 2008, per fare fronte alla crisi, una serie di misure di sostegno alle banche (aumenti di capitale, garanzia sul finanziamento a medio termine fino alla fine del 2009, etc.) e di tutela dei risparmiatori (garanzia di Stato sui depositi per 36 mesi), varando due decreti-legge contenenti misure urgenti per garantire il risparmio, la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito:

- il D.I. 155 del 9 ottobre 2008 "Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 4 dicembre 2008, n. 190;
- il D.L. 157 del 13 ottobre 2008 "Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio", abrogato dall'art. 1, comma 2, L. 4 dicembre 2008, n. 190, a decorrere dal 7 dicembre 2008; ai sensi del medesimo art. 1, comma 2, L. 190/2008, restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del presente provvedimento.

Successivamente, è stato anche adottato un piano nazionale anticrisi che prevede una serie di misure di sostegno per le famiglie, per le imprese e per gli investimenti (D.I. 185 del 29 novembre 2008, convertito nella legge 28 gennaio 2009 n.2 "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"). In tale ambito, il Governo ha inoltre introdotto ulteriori misure per favorire un appropriato livello di patrimonializzazione del sistema bancario.

IV. ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO ECOFIN IN MATERIA DI POLITICHE STRUTTURALI

Il quadro macroeconomico europeo è stato segnato nel corso del 2008, prima che dalla crisi economica e finanziaria, dal forte aumento dei prezzi dell'energia, in particolare del petrolio, che ha reso particolarmente urgente l'attuazione delle politiche strutturali.

Tali problemi hanno ricevuto puntuale risposta da parte del Consiglio ECOFIN⁶, il quale ha ribadito che è necessario perseguire le azioni intraprese, in quanto esse contribuiscono, attraverso l'aumento del grado di concorrenza, a recuperare il potere d'acquisto messo a rischio da inattesi e perduranti movimenti al rialzo dei prezzi dell'energia.

Il Consiglio ha incentrato i suoi lavori, in collaborazione con la Commissione e la Banca Europea degli Investimenti (BEI), sugli strumenti finanziari che possono essere mobilizzati per favorire l'efficienza energetica, l'uso di energie rinnovabili o un uso di carburanti fossili più rispettoso dell'ambiente. Di notevole rilievo è stato il riconoscimento da parte sua dell'importanza dell'approvazione del c.d. "pacchetto clima" nell'ambito della Strategia di Lisbona⁷.

Per quanto riguarda i temi strutturali attinenti la finanza pubblica, il Consiglio ECOFIN ha adottato conclusioni riguardo alla qualità delle finanze pubbliche, considerata cruciale ai fini del miglioramento della sostenibilità di lungo periodo dei conti pubblici, del sostegno alla crescita economica e del buon funzionamento dei mercati. Nel corso del 2008 le discussioni in materia di sorveglianza fiscale e qualità delle finanze pubbliche si sono concentrate sui temi dell'efficienza della spesa pubblica e delle regole di bilancio.

Più in generale, sugli aspetti strutturali e sulle politiche di riforma, è stata rilevante l'attività svolta, per conto del Consiglio ECOFIN, dal Comitato di Politica Economica (*Economic Policy Committee*, EPC), che in tale materia coordina e valuta le analisi preparate da una serie di *Working Groups*.

L'EPC prepara, inoltre, la parte strutturale delle *Broad Economic Policy Guidelines*; discute le previsioni macroeconomiche della Commissione europea; istruisce la posizione dello stesso Consiglio ECOFIN in vista del Consiglio europeo di primavera per le questioni di competenza. Su alcuni punti, soprattutto quelli legati al Patto di stabilità e crescita, l'EPC lavora in stretta collaborazione con l'*Economic and Financial Committee* (EFC) al quale fornisce supporto per le questioni più tecniche, come ad esempio il legame tra *medium term objective* e sostenibilità di lungo periodo, o le stime dei *minimum benchmark*.

⁶ Per quanto riguarda i lavori del Consiglio ECOFIN in tema di politica fiscale, cfr. Sez. II, cap. VIII.

⁷ Il pacchetto riguarda: la ridefinizione del sistema di scambio dei titoli di emissione a cui partecipano alcuni settori economici privati dell'Unione europea; la riduzione del 20% delle emissioni di anidride carbonica per gli Stati Membri; il raggiungimento del 20% di energia finale prodotta da fonti rinnovabili; il finanziamento dei progetti per la tecnologia per la cattura e lo stoccaggio dell'anidride carbonica (CCS). Il tema è trattato ed approfondito nella Parte II, Sezione I, cap. I e Sezione II, cap. VII.

Il Governo italiano, nel corso del 2008, ha svolto un ruolo propositivo nell'EPC. In particolare, esso ha partecipato sia ai lavori di EPC, che a quelli degli otto *Working Groups* che si occupano, da un punto di vista tecnico, dei temi più importanti all'attenzione del Comitato, e le cui principali attività si riportano di seguito.

- L' *Eurogroup Issues Working Group* (€WG), si occupa dei temi strutturali riguardanti l'area dell'euro. Data la sua natura non sistematica, il WG ha discusso svariati temi che hanno riguardato: a) gli aspetti strutturali dell'inflazione, all'interno dei quali sono inclusi i prezzi amministrati, la tassazione indiretta e le pressioni derivanti dalla scarsa concorrenza nei mercati; b) l'analisi dell'andamento dei salari e del loro processo di formazione; c) tassazione e competitività; d) *executive pay*; e) l'analisi dell'andamento del prezzo delle materie prime (*commodities*); f) i risultati raggiunti nei primi dieci anni dell'unione monetaria; g) un rafforzamento del dibattito sulle riforme strutturali nell'Area dell'euro; h) un'analisi più accurata dell'andamento della competitività per mezzo di appropriati indicatori, in particolare nel settore dei servizi; i) la strategia di Lisbona e le riforme del mercato del lavoro; l) la qualità delle finanze pubbliche. Particolare enfasi è stata posta sulla necessità di mantenere un costante ed efficace monitoraggio sul prezzo delle materie prime e beni alimentari. Per quanto riguarda la dinamica dei salari e del costo del lavoro nell'Area dell'Euro, particolare attenzione è stata rivolta ai meccanismi di indicizzazione dei salari ai prezzi al consumo, indicando il possibile manifestarsi di "effetti di secondo ordine" (*second-round effects*) legati in buona parte agli aumenti dei prezzi delle materie prime e degli alimentari.

- L' *Ageing Populations and Sustainability Working Group* (AWG) ha il compito di valutare le conseguenze sul sistema economico, e in particolare sulle finanze pubbliche, del processo di invecchiamento della popolazione. In particolare si occupa: a) di predisporre le proiezioni di lungo termine (fino al 2050) delle spese *age related* (pensioni, sanità, assistenza a lungo termine, istruzione e indennità di disoccupazione); b) di definire l'analisi di sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche e il relativo utilizzo nel Patto di stabilità e crescita che, dopo la riforma, dà un peso maggiore all'evoluzione di lungo periodo delle finanze pubbliche.

Fra le posizioni espresse (e i risultati ottenuti) dalla delegazione italiana in seno all'AWG possono ricordarsi in particolare:

- critica e ridefinizione dello scenario demografico e macroeconomico di riferimento, che ha comportato un aumento del tasso di crescita medio annuo del PIL italiano nel periodo di proiezione (2009-2050);
- considerazione in termini complessivi della sostenibilità di lungo termine dell'intero bilancio pubblico, senza concentrarsi sulla situazione di un suo specifico comparto (ad esempio, del solo bilancio previdenziale);
- impegno dell'AWG ad analizzare, in linea con la riforma del Patto di stabilità e crescita, l'impatto delle riforme strutturali e delle diverse componenti di spesa sulla sostenibilità;

Il programma di lavoro dell'AWG nel prossimo futuro riguarderà principalmente la produzione del nuovo *set* di proiezioni di lungo periodo, attese nel corso del 2009, al fine di valutare l'impatto sulle proiezioni di spesa di alcune possibili riforme di politica economica.

- L' *Output Gaps Working Group* (OGWG) si occupa della stima del prodotto potenziale degli Stati membri dell'Unione europea e dell'analisi degli effetti del ciclo sui saldi di bilancio. Le soluzioni concordate in seno all'OGWG vengono utilizzate per il calcolo dei saldi strutturali di finanza pubblica che gli Stati membri sono tenuti a utilizzare nei Programmi di stabilità. Nel corso del 2008 sono state individuate alcune eventuali modifiche volte a migliorare la stima del PIL potenziale e dell'*output gap* in tempo reale. Alla luce dell'andamento delle entrate fiscali migliore delle attese in alcuni importanti Stati membri, tra cui Germania ed Italia, è stata avviata insieme alla Commissione un'analisi approfondita circa le fluttuazioni di breve periodo nelle *tax elasticities* in grado di cogliere più adeguatamente gli effetti del ciclo sul bilancio pubblico. La delegazione italiana ha continuato a lavorare attivamente alla definizione di procedure statistiche per misurare l'affidabilità e la variabilità delle stime dell'*output gap* rispetto a variazioni dei dati di partenza (*real time versus vintages*), proponendo di includere, qualora rilevanti, le informazioni provenienti dall'insieme degli indicatori macroeconomici considerati, piuttosto che creare una nuova metodologia, che affianchi quella esistente.

- Il *Quality of Public Finances Working Group* (QPFWG) ha il compito di identificare le componenti di spesa pubblica in grado di stimolare la crescita potenziale, le istituzioni e le regole fiscali degli Stati membri. Il nostro Paese, sin dalle origini del Gruppo, ha lanciato la proposta di costruire una banca dati delle componenti di spesa pubblica volte alla crescita, promuovendone il progetto e orientandone i lavori. L'Italia risulta pienamente adempiente alle disposizioni comunitarie circa l'invio dei dati di secondo livello, la cui natura è facoltativa. Alcuni temi specifici,

considerati strategici ai fini della crescita e sostenibilità delle finanze pubbliche - modernizzazione della pubblica amministrazione, efficacia ed efficienza della spesa pubblica per particolari categoria di spesa (sociale, educazione, ricerca e sviluppo) - sono stati oggetto di approfondimento nel corso del 2008. Inoltre, la delegazione italiana si è più volte espressa a favore della necessità di sviluppare ulteriormente strumenti statistici e metodologici basati su robusti modelli econometrici e di natura quantitativa al fine di individuare punti di debolezza dei fenomeni indagati su cui indirizzare misure correttive. In merito alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione, la delegazione italiana ha delineato alcune importanti iniziative intraprese dal governo quali il *Libro Verde sulla spesa pubblica*, presentato nell'ambito di un seminario tenutosi a febbraio 2008. Relativamente al tema dell'efficacia e dell'efficienza della spesa sociale, la delegazione italiana ha ribadito, in particolare, la necessità di porre maggior enfasi sull'urgenza di migliorare la qualità della spesa sociale anche alla luce del processo di invecchiamento della popolazione e di globalizzazione e sull'adozione di un approccio integrato volto a favorire politiche attive di inclusione sociale. Rimane infine prioritaria l'enfasi sulla necessità di procedere ad un'analisi dettagliata non solo della composizione e della qualità della spesa, ma anche delle entrate e delle imposte, proponendo un'analisi dell'effetto del regime attuale dell'IVA sul commercio intracomunitario ed extra Unione europea e sulle possibili conseguenze che i fenomeni di *tax competition* recenti possono avere sulla stabilità ed equità dei sistemi tributari nazionali. In tale contesto, particolare attenzione verrà posta sulla discussione del tema *tax shifting from labour to consumption*, che verrà trattato in modo più approfondito nel 2009.

- Il *Labour Market Working Group* (LMWG) ha il compito di offrire un'analisi per la valutazione delle politiche del lavoro degli Stati membri, di elaborare le *Broad Economic Policy Guidelines*, di monitorare gli andamenti salariali negli Stati membri e di valutarne l'impatto sulle grandezze macroeconomiche. E' stato predisposto e pubblicato un catalogo delle riforme (LABREF) il cui scopo è quello di fornire un database documentato di tutte le azioni di *policy* attuate dai paesi membri nel campo delle politiche del lavoro e di protezione sociale. Attualmente sono disponibili *on line* le informazioni sulle riforme a partire dal 2000. E' stata inoltre predisposta una banca dati con informazioni sui meccanismi di contrattazione dei salari negli Stati membri. Infine, nel primo semestre del 2008 è stata organizzata insieme alla Commissione una conferenza su *Active Ageing* con la presenza di accademici. L'Italia ha sostenuto l'importanza di strumenti di monitoraggio e valutazione delle *policy*, sia *ex-ante* che *ex-post*. Coerentemente con questa

linea e con l'obiettivo di adeguarsi in futuro all'invito del LMWG di dotarsi di strumenti per l'analisi delle politiche, il Dipartimento del Tesoro ha costruito un modello di microsimulazione delle imposte e dei benefici sociali in collaborazione con il Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali. In futuro, la delegazione italiana intende sottolineare l'importanza di dotarsi di strumenti per il monitoraggio del mercato del lavoro a breve termine in modo da assistere l'EPC e l'*Eurogroup Working Group* nel loro supporto ai Ministri finanziari su queste tematiche.

- Il *Country Examinations Working Group* (CEWG) svolge ogni anno l'esame dei "Lisbon Reform Programme" presentati dagli Stati membri e ne sintetizza i risultati nell'*Annual Report* che l'EPC presenta annualmente al Consiglio ECOFIN. Nel 2008 si è proceduto per la seconda volta all'esame delle riforme strutturali di ciascun Paese e dell'Unione europea nel suo insieme secondo le nuove procedure stabilite nell'ambito della nuova Strategia di Lisbona; l'esame paese basato sull'ultimo Rapporto dell'Italia ha riportato una valutazione da parte della Commissione pienamente soddisfacente (cfr. Parte II, Sezione I, Cap.II). Il processo di valutazione nel suo complesso ha, tuttavia, mostrato alcuni limiti con particolare riferimento ai criteri di valutazione dei Paesi, portando numerose delegazioni, inclusa quella italiana, a chiederne una revisione, che in particolare tenga in considerazione i risultati raggiunti in seno al *Lisbon Methodology WG* (LIME) (cfr. punto seguente).

- Il *Lisbon Methods Working Group* (LIME WG) ha il compito di concordare l'approccio analitico da utilizzare nei metodi per valutare l'impatto delle riforme strutturali. Esso ha completato la definizione della struttura della tabella di *reporting* in cui sono catalogate le riforme. La soluzione individuata è quella di avere un livello di informazione minimo (principalmente di descrizione delle riforme) obbligatorio e di avere una seconda parte della griglia – contenente informazioni relative a procedure di monitoraggio e impatto di budget delle riforme – a carattere facoltativo. E' attualmente in fase di sviluppo un applicativo *web* dedicato che permetterà alle autorità nazionali di registrare le informazioni direttamente *on-line*, consentendo un immediato utilizzo dei dati da parte della Commissione, anche al fine di alimentare e mantenere *database* istituzionali sulle riforme strutturali (LABREF, MICREF). Per quanto riguarda la Metodologia II, denominata *Lisbon Assessment Framework* (LAF), il Gruppo ha portato a termine la definizione di un *framework* di valutazione elaborato su proposta della Commissione. Il LAF utilizza esercizi di scomposizione della crescita dei paesi europei per fare del *benchmarking* tra di essi, andando ad individuare le componenti della crescita per le quali le recenti *performance* (variazioni) e il

livello non siano soddisfacenti. Le evidenze riscontrate con tali esercizi vengono “incrociate” con i risultati della letteratura economica riguardo al possibile collegamento tra *performance* ed indicatori di qualità delle politiche economiche. Tale approccio, sia pure con molti *caveat* è stato approvato. Nell’ambito della Metodologia III è stato istituito un forum sul *modelling* per favorire 10 scambi di esperienze e *best practice*, confrontare i modelli esistenti e vagliarne il possibile utilizzo per la valutazione delle riforme. Gli obiettivi che la delegazione italiana intenderebbe perseguire nell’ambito del gruppo di lavoro sono: a) sviluppare ed adottare metodologie ufficiali e condivise da tutti gli Stati membri per il monitoraggio, l’analisi e la valutazione delle riforme strutturali attuate nell’ambito della Strategia di Lisbona; b) stabilire *target* misurabili attraverso dati oggettivi; c) favorire, nell’ambito dei diversi approcci metodologici, l’adozione di criteri quantitativi strumentali a far emergere le specificità del contesto economico italiano (ad esempio le disparità regionali, la dimensione d’impresa in relazione agli investimenti per l’innovazione, il lavoro sommerso).

- Il *Climate Change Working Group* (CCWG) esamina l’efficienza di vari strumenti di mercato (ad es. tasse, imposte, certificati di emissione, sussidi) nel raggiungimento di specifici obiettivi di riduzione dell’impatto dei cambiamenti climatici e dell’utilizzo dell’energia. La prima fase del mandato del Gruppo si è conclusa a gennaio 2008. Il mandato è stato esteso per un altro anno, fino al Consiglio di Primavera 2009. Il Gruppo continua a preparare a vantaggio dell’EPC analisi relative alle azioni a livello di Unione europea e a livello globale da mettere in atto per mitigare il cambiamento climatico. Il principale obiettivo è di migliorare la comprensione di alcune delle problematiche economiche chiave relative alle politiche che l’Unione europea metterà in atto. La delegazione italiana ha concordato sulla necessità di concentrare il dibattito futuro nel CCWG sulla comprensione delle problematiche economiche dei *policy maker* alla luce e in risposta ai cambiamenti climatici. In particolare, riguardo l’impatto economico l’Italia supporta l’introduzione di uno scambio di *best practice* tra gli Stati Membri, la Commissione e esperti esterni. Ciò contribuirebbe a migliorare le valutazioni *ex ante*.

PARTE SECONDA

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA E RECEPIMENTO DELLE NORMATIVE EUROPEE NELL'ORDINAMENTO INTERNO

SEZIONE I

PROFILI GENERALI

I. ATTIVITA' DEL CIACE

Nel corso del 2008, è proseguita l'attività del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), che ha la funzione di assicurare il coordinamento e la definizione della posizione italiana per dossier di carattere "orizzontale" nella fase ascendente. Durante l'anno si sono svolte quattro riunioni ministeriali (17 settembre, 28 ottobre, 1° dicembre e 10 dicembre), tutte dedicate al pacchetto legislativo energia e cambiamenti climatici, e sette riunioni del Comitato tecnico permanente - di cui una nella forma integrata dai rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, aventi per oggetto gli adempimenti legati all'attuazione della Strategia di Lisbona.

Tavola 3. Riunioni del Comitato tecnico permanente

20 FEBBRAIO 2008	LINEE GUIDA INTEGRATE – PRESENTAZIONE RAPPRESENTANTI ITALIANI DI EPC E EMCO. PNR – PRIMO DIBATTITO SU NUOVA STRUTTURA. TERZO RAPPORTO – PRIMO SCAMBIO DI VEDUTE. CONTRIBUTI SETTORIALI ALLE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DI PRIMAVERA – SCAMBIO DI OPINIONI.
03 GIUGNO 2008	STRATEGIA DI LISBONA - AVVIO PREPARAZIONE DEL NUOVO PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA PER IL TRIENNIO 2008-2010. PACCHETTO ENERGIA/CAMBIAMENTI CLIMATICI. SCAMBIO DI VEDUTE SUL PROGRESS REPORT IN VISTA DEI CONSIGLI AMBIENTE ED ENERGIA.
08 LUGLIO 2008	STRATEGIA DI LISBONA – PREPARAZIONE VISITA COUNTRY TEAM
24 LUGLIO 2008	STRATEGIA DI LISBONA – SCAMBIO DI VEDUTE SULLA VISITA DEL COUNTRY TEAM, PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PER LA PREDISPOSIZIONE DEI CONTRIBUTI ALLA STRATEGIA DI LISBONA.
10 SETTEMBRE 2008	STRATEGIA DI LISBONA - STATO DEI LAVORI PER LA PREDISPOSIZIONE DEI CONTRIBUTI AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA.
24 OTTOBRE 2008	STRATEGIA DI LISBONA – APPROVAZIONE PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA.
08 LUGLIO 2008	STRATEGIA DI LISBONA – PREPARAZIONE DELLA VISITA DEL COUNTRY TEAM.

Per il 2009 sono state programmate, oltre a quelle che si renderanno necessarie per la trattazione dei temi dell'agenda europea, tre riunioni ministeriali a scadenza definita:

- a febbraio per la preparazione del Consiglio europeo di primavera e per l'esame delle priorità della nuova Presidenza ceca del Consiglio dell'Unione europea;
- a luglio per l'avvio della preparazione del Rapporto sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona;
- ad ottobre per l'approvazione di tale Rapporto.

L'Ufficio di Segreteria del CIACE, costituito presso il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche comunitarie, espletò tutte le attività funzionalmente necessarie allo svolgimento delle attribuzioni del CIACE e del Comitato tecnico permanente. In particolare, nel periodo in esame, tali attività hanno riguardato il necessario coordinamento dei dossier trattati nelle diverse formazioni consiliari europee ed aventi carattere trasversale ed hanno coinvolto sia le Amministrazioni centrali che le Regioni e Province autonome.

Peraltra, al fine di definire il programma di lavoro del CIACE, nelle prime settimane del 2008 è stata accuratamente svolta l'attività ricognitiva delle priorità delle Presidenze slovena e francese, nonché del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2008. Ciò al fine di identificare tempestivamente i dossier rilevanti che necessitavano di un coordinamento interministeriale, adattando in tal modo il piano di lavoro del CIACE e del suo Comitato tecnico permanente all'agenda europea. Analogi lavori verranno espletati all'inizio del 2009 con riferimento alla Presidenza ceca e a quella svedese ed al programma legislativo della Commissione previsto per il 2009. Tale attività ricognitiva ha consentito di elaborare la documentazione necessaria per la partecipazione del Ministro per le Politiche europee alle sessioni comunitarie ed alle audizioni al Parlamento per la presentazione delle priorità delle Presidenze di turno e di quelle della Commissione europea.

I.1. Partecipazione del Parlamento, degli altri attori istituzionali e delle parti sociali al processo normativo comunitario

Anche per il 2008 è proseguita la costante informazione del Parlamento e degli altri attori istituzionali attraverso la trasmissione agli stessi degli atti comunitari e dell'Unione europea. In particolare, in adempimento a quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005, si è provveduto alla trasmissione dei progetti di atti comunitari e dell'Unione europea al Parlamento e agli altri soggetti istituzionali. La trasmissione è avvenuta, contestualmente alla ricezione dei documenti,

tramite il sistema Europ@. In particolare sono state effettuate 84 trasmissioni di documenti, con le quali sono stati inviati alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica 6.699 documenti; alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 38.066 documenti; alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome 38.066 documenti; alla Conferenza Stato – Città e autonomie locali 8.182 documenti e al CNEL 8.182 documenti (Cfr. All. 1).

Per garantire al Parlamento un'informazione di più facile utilizzo, sono state migliorate le modalità di selezione dei documenti da trasmettere. Le soluzioni individuate sono state oggetto di un accordo interistituzionale sottoscritto il 28 gennaio 2008 dal Ministro per le Politiche europee con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati, accordo che sancisce le modalità con le quali il Governo provvede a trasmettere ai due rami del Parlamento gli atti comunitari e dell'Unione europea.

Si è voluto così rafforzare il canale di comunicazione e collaborazione con il Parlamento, creando i migliori presupposti per l'attuazione, al momento della loro entrata in vigore, di quelle disposizioni del Trattato di Lisbona che porteranno ad un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione europea.

Nel corso del 2009 si cercherà di perfezionare ulteriormente la trasmissione dei documenti. L'idea è di garantire alle Camere una informazione maggiormente qualificata nell'ottica di una loro sempre maggiore partecipazione al processo di definizione della legislazione dell'Unione europea.

Quanto alle Regioni e alle Province autonome, queste sono state costantemente associate alle attività del CIACE e del Comitato tecnico permanente che, come sopra ricordato, ha tenuto nel luglio 2008 una riunione, dedicata ai temi della Strategia di Lisbona, nella versione integrata dai rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome. L'esperienza realizzata nel 2008 in ordine alla partecipazione delle Regioni e Province autonome ai processi decisionali comunitari consente di tracciare un bilancio positivo, nonostante le difficoltà dovute al complesso meccanismo di messa a punto della posizione delle Regioni e delle Province autonome, che richiede spesso tempi incompatibili con la dinamica del negoziato europeo.

L'Ufficio di Segreteria del CIACE, come già detto, ha garantito alle Autonomie locali un'informazione tempestiva e qualificata sulle proposte di atti comunitari di loro competenza (art. 5, comma 2, legge n. 11/2005), attraverso il portale Europ@. In tale modo le Regioni e Province autonome hanno potuto inoltrare osservazioni, al fine di contribuire alla formazione di una posizione italiana univoca da presentare in sede comunitaria (art. 5, comma 3, legge n. 11/2005).

Si segnala, inoltre, che le Regioni e Province autonome sono state coinvolte nell'elaborazione del Piano Nazionale Riforma 2008 sulla Strategia di Lisbona.

Quanto invece all'attuazione della Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e alla previsione della loro partecipazione ai lavori delle istituzioni europee (art. 5), le Regioni e le Province autonome non hanno ancora provveduto alla designazione di loro rappresentanti in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea e ai comitati della Commissione, così come previsto dall'accordo di cooperazione siglato con il Governo il 16 marzo 2006.

Infine, sempre in ottemperanza delle disposizioni della Legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", che prevedono una partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive, il CIACE ha organizzato sessioni di dialogo con le parti sociali e le altre componenti della società civile presso il CNEL, valorizzandone il ruolo costituzionale.

In particolare, sono state realizzate sessioni di confronto e riflessione comune sui principali temi in cui il CIACE è risultato impegnato. Al riguardo si segnalano in particolare: la sessione annuale sul dialogo sociale, tenutasi nel mese di luglio, che si è articolata in un momento di riflessione sui programmi di lavoro della Presidenza francese, quale presidenza di turno, e della Commissione europea, nonché sui temi correlati dell'agenda nazionale; e l'acquisizione del parere e dei contributi utili alla stesura della nuova programmazione triennale delle priorità dell'attuale Governo in attuazione della Strategia di Lisbona (Piano Nazionale di riforma 2008-2010).

I.2. Temi trattati dal CIACE

Anche nel 2008, l'area di intervento del CIACE si è concentrata su un numero limitato di dossier. Sono stati affrontati prioritariamente quelli a carattere maggiormente trasversale, perché coinvolgenti più amministrazioni. Ciò ha riguardato sia dossier a carattere permanente, quali la Strategia di Lisbona, sia i principali temi dell'agenda europea, quali energia e cambiamenti climatici e immigrazione, sia, infine, alcuni dossier specifici sui quali si è reso necessario un coordinamento ad hoc. Di seguito vengono elencati i principali temi sui quali è stata esplicata un'attività di coordinamento da parte del sistema CIACE, in alcuni casi a livello ministeriale, in altri a livello di Comitato tecnico permanente, in altri ancora a livello di gruppi di lavoro.

a. Strategia di Lisbona

Dopo l'approvazione, nell'ottobre 2005, del primo Piano nazionale di riforma (PNR), è stato assunto il coordinamento dell'attività di monitoraggio del PNR e della redazione dei Rapporti sul suo stato di attuazione. Nell'ottobre 2008, oltre al terzo Rapporto sullo stato di attuazione del PNR, che ha chiuso il primo ciclo di programmazione, è stato presentato il Piano Nazionale di Riforma 2008-2010 elaborato sulla base delle nuove Linee Guida Integrate che è stato esaminato nella seduta del Comitato tecnico permanente del 24 ottobre 2008 ed approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 novembre 2008. (cfr. Cap. II).

Quest'anno l'attività di predisposizione del documento ha previsto un coinvolgimento più strutturato delle Regioni e delle Province autonome attraverso un'integrazione del Comitato tecnico con rappresentanti di queste. Ciò ha determinato l'inserimento in alcuni capitoli di una parte specifica dedicata alla programmazione regionale nel quadro della Strategia di Lisbona allo scopo di meglio evidenziare l'approccio delle Regioni e Province autonome verso le misure per favorire la crescita e l'occupazione.

Anche quest'anno il Parlamento è stato puntualmente informato sulle azioni legate alla preparazione del PNR. In particolare, il Ministro per le Politiche Europee – che è Coordinatore nazionale per Lisbona – è intervenuto alla XIV Commissione della Camera dei Deputati (17 giugno) sui temi dell'Unione europea e alla Camera dei Deputati (16 luglio) sulle linee programmatiche del Suo Dicastero. In tali occasioni, ha illustrato l'evoluzione della Strategia ed i contenuti di programmazione.

Vi è stato anche un coinvolgimento delle parti sociali, riunite presso la sede istituzionale del CNEL, attraverso la XI sessione di lavoro tra Governo e parti sociali del 10 luglio e l'incontro con il Country Team della Commissione europea in Italia del 16 luglio. Il contributo di riflessioni, idee e suggerimenti che le parti sociali hanno ritenuto di offrire in tali occasioni ha rappresentato un importante impulso nei confronti delle amministrazioni nazionali che, mediante il coordinamento del Dipartimento per le Politiche comunitarie, sono state coinvolte nell'esercizio di Lisbona.

b. Energia e cambiamenti climatici

Nell'anno 2008 l'Unione europea ha segnato una svolta nella politica integrata in materia di energia e cambiamento climatico, confermando il proprio ruolo di leadership nel processo negoziale orientato al raggiungimento entro il 2020 degli obiettivi di riduzione delle emissioni di

gas serra (20%), di incremento delle energie rinnovabili (20%), e di aumento dell'efficienza energetica (20%). (cfr. Sezione II, capp. VI e VII)

La Commissione aveva presentato il 10 gennaio 2007 un pacchetto di comunicazioni, a seguito delle quali il Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007 aveva approvato il Piano di azione "Una politica energetica per l'Europa". In risposta a quella decisione del Consiglio europeo, nel gennaio 2008 la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte legislative, relative alla ripartizione dell'obiettivo europeo del 20% di fonti rinnovabili, alla ripartizione dell'obiettivo di riduzione delle emissioni ed alla revisione della direttiva "*Emission trading*", a cui erano legate le proposte di atti normativi relativi alle emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri ed alla qualità dei carburanti.

PACCHETTO ENERGIA – CAMBIAMENTI CLIMATICI

Il pacchetto presentato dalla Commissione il 23 gennaio 2008 è composto da quattro proposte di direttive, di seguito elencate, che vengono analiticamente descritte, insieme agli ulteriori sviluppi, nel capitolo di questa Relazione dedicato alle politiche dell'ambiente:

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020;

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio e delle direttive 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e del Regolamento (CE) 1013/2006;

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra

Il Comitato tecnico permanente del CIACE aveva iniziato ad occuparsi del dossier già dal gennaio 2007, deliberando la costituzione di un gruppo di lavoro "energia-clima", finalizzato a proiettare in sede comunitaria la posizione italiana sul pacchetto di iniziative.

L'attività di coordinamento tra le amministrazioni centrali interessate è proseguita e si è molto intensificata nel corso dell'anno per definire le posizioni negoziali da sostenere nei fori