



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE

INTRODUZIONE

Da più parti, in sede europea, è stato riconosciuto un carattere di incisività e di concretezza all'azione del Governo italiano durante le presidenze di turno portoghese e francese del 2000.

Dal Vertice europeo straordinario di Lisbona al Consiglio europeo di Nizza, tutela sociale, riforme istituzionali, sicurezza alimentare, innovazione tecnologica, governo mondiale dell'ambiente, completamento del mercato unico collegato alla tutela dei consumatori, sono i temi sostenuti con efficacia dal governo italiano.

Complementarietà tra legislazione e dialogo sociale per perseguire la difesa dell'occupazione, ma anche un lavoro di qualità, elevare le qualità della formazione, evitare la penalizzazione dei lavori a bassa qualificazione professionale, fare emergere il lavoro irregolare, sono le linee politiche espresse dal nostro Paese al Consiglio europeo di Lisbona.

Quanto al vertice europeo di Nizza, l'immagine di uno scontro sulle riforme istituzionali e di un sostanziale immobilismo nel percorso verso una maggiore coesione ed integrazione politica dei paesi europei risulta piuttosto superficiale quando si esamina in modo più approfondito la questione centrale che era in gioco a Nizza: essa non era legata a questa o quella riforma o al guadagno di qualche punto in più per questo o quel paese nella ponderazione dei voti, ma consisteva proprio nell'avvio del processo inteso a trasformare una somma di mercati in un sistema coeso di paesi, capace di una politica estera, della difesa, dell'economia o dell'energia. Rispetto all'iniziativa tedesca o francese, l'Italia aveva svolto nel corso del 2000 un ruolo di tessitura e di concretezza, accompagnato però dalla convinta decisione di far avanzare il processo. In questa strategia, vi erano due punti qualificanti.

Innanzitutto, uscire da Nizza non soltanto con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Europa, ma come avvio di un ampio dibattito democratico che coinvolga parlamenti nazionali e cittadini europei per

trasformarla in Carta Costituzionale d'Europa: questo si è ottenuto e con la fissazione di una data, il 2004, perchè questo dibattito pervenga alla realizzazione della Carta costituzionale.

In secondo luogo, il processo di integrazione necessita di passi concreti ed a questo scopo era stata individuata la formula della “cooperazione rinforzata”, all'interno dei trattati, come strumento appropriato. Nizza ha eliminato il diritto di veto, consentendo l'avvio di una cooperazione rafforzata decisa da almeno otto stati membri.

A Nizza poi sono state estese le aree di votazione a maggioranza qualificata mantenendo l'unanimità a fiscalità e sicurezza sociale, ed è stata decisa la futura composizione dell'esecutivo comunitario rafforzando il ruolo del Presidente della Commissione europea.

Una nuova dimensione europea di sicurezza e difesa è stata sostenuta dal governo nazionale nell'ambito del Secondo pilastro, ottenendo l'inserimento di importanti riferimenti nel Trattato dell'Unione europea uscito dal Vertice di Nizza, anche per creare una capacità autonoma di decisione e di azione nella gestione delle crisi.

L'accordo dell'Italia con i Paesi del Benelux, attraverso la presentazione di un documento comune alla Conferenza Intergovernativa, ha consentito di inserire nei Trattati l'esercizio di una autorità decisionale denominata Comitato politico di sicurezza al di fuori del livello ministeriale del Consiglio.

Ma veniamo a qualche maggior dettaglio sulle questioni principali dell'anno trascorso.

Dai campi alla tavola, secondo una riuscita formula, la politica di sicurezza alimentare investe tutta la catena alimentare umana ed animale, all'insegna del principio della rintracciabilità, vigilata da una autorità alimentare europea indipendente, per la quale il governo italiano ha presentato una accreditata candidatura, quella della città di Parma, che vuol significare anche una nozione di sicurezza alimentare intesa non solo dal punto di vista chimico-fisico, ma anche della qualità del cibo.

Non è questa la sede per trattare la questione “Mucca Pazza”, che richiama da alcuni mesi gran parte dell'attenzione sulle decisioni comunitarie.

Si può dire tuttavia che, dopo un periodo segnato da incertezze ed iniziative contraddittorie di fronte al binomio gravità del rischio per i cittadini-disastrosi effetti sul settore dell'allevamento, oggi il governo della vicenda ha imboccato la strada della sinergia tra iniziativa comunitaria e azioni dei paesi, scandita dalla priorità rigorosa della salvaguardia della salute e, per conseguenza, pronta a fronteggiare gli oneri finanziari di questa scelta.

Non conoscendo l'inquinamento alcuna frontiera, il governo italiano ha appoggiato l'idea di un governo mondiale dell'ambiente, attorno ad una organizzazione internazionale, sottolineando anche la necessità di un regime rigoroso di responsabilità per danni arrecati all'ambiente da attività economiche svolte sul territorio dell'Unione.

Con iniziative ad hoc, inoltre, si è richiesto a Bruxelles una disciplina organica sugli organismi geneticamente modificati e sull'ancora poco esplorato campo dell'inquinamento elettromagnetico.

Nel primo caso si può dire che il nostro paese ha assunto un ruolo assai significativo, costruendo anche ampie alleanze, nella revisione di autorizzazioni, date con spregiudicatezza e contravvenendo al principio di precauzione, in materia di circolazione e commercializzazione di OGM, così come nel mantenimento della moratoria rispetto a nuove autorizzazioni e in materia di brevettabilità di biotecnologie. Nel secondo caso, il pur ampio riscontro scientifico sugli effetti dei campi elettromagnetici non sembra attualmente suscettibile di aggregare il consenso della maggioranza dei quindici su iniziative che vadano al di là della raccomandazione.

La necessità ormai cronica di ridurre il ricorso alle fonti energetiche di importazione, insieme alla crescente evidenza dei disordini climatici prodotti dai gas serra, ha poi motivato l'azione che il governo ha portato avanti in sede di messa a punto della direttiva sull'impiego di fonti alternative nella produzione di energia elettrica. Sin qui, tuttavia, la linea italiana — coerente con le indicazioni del Parlamento Europeo — di assumere obiettivi vincolanti per ogni paese e di armonizzare il sostegno finanziario non ha trovato riscontro, in particolare, da parte di quei paesi che, avendo già seguito un'intelligente politica di sviluppo delle tecnologie associate all'energia solare o eolica, appaiono più interessati a perseguire,

nell'assenza di una politica comunitaria, la penetrazione dei mercati dei paesi più arretrati, come purtroppo risulta a tutt'oggi il nostro, causa lo scarso interesse delle imprese del settore, ma anche dei cittadini, a fruire degli incentivi sin qui resi disponibili.

Un quadro positivo, ma non scevro di contraddizioni, esce dal rapporto previsto dal Consiglio europeo di Cardiff annuale sullo stato di funzionamento del mercato interno microeconomico, redatto dai nostri specialisti economici. Il progetto di crescita della società dell'informazione noto come e-Government riscuote successo nell'Unione, le imprese e i cittadini vengono progressivamente liberati dagli oneri burocratici attraverso la semplificazione delle norme, il grado di liberalizzazione di elettricità e gas naturale aumenta, il sostegno pubblico alle imprese regredisce e viene orientato verso investimenti nell'ambiente e nell'innovazione tecnologica. Ma, al contempo, le quote di capitali di rischio essenziali per la nascita di nuova imprenditoria permangono quasi stazionarie, le commesse pubbliche restano una "zona grigia" del mercato interno con modesta apertura alla competitività transfrontaliera, la concorrenza nelle assicurazioni e nel settore petrolifero ristagna.

Luci ed ombre del quadro nazionale non hanno condizionato l'azione italiana a Bruxelles per costruire un mercato ancorato all'esercizio delle quattro libertà di base sancite nel Trattato di Roma ma proiettato alla tutela dei consumatori. L'attuale presidenza svedese costituirà il banco di prova per stabilire una stretta connessione tra mercato unico e tutela dei cittadini, superando l'antitesi di base.

Un'azione incisiva nel Terzo pilastro ha contrassegnato la posizione del governo italiano nella lotta contro la criminalità organizzata ed il riciclaggio del denaro proveniente da attività illecite.

Il nostro Paese continua a perseguire l'obiettivo di uno spazio di libertà, sicurezza, giustizia, affermato dal Consiglio europeo di Tampere, approfondendo i problema dei flussi migratori e del regime europeo dell'asilo.

Qualche considerazione infine sull'efficienza degli strumenti di partecipazione del nostro paese alle fasi ascendente e discendente della politica comunitaria.

Complessivamente l'impressione è che nel 2000 è iniziato il primo raccolto conseguente alla scelta effettuata dal legislatore nel 1999, affidando agli uffici della Presidenza del Consiglio il compito di ricondurre ad unità la fase ascendente normativa ricomponendola in un quadro coordinato.

Il coinvolgimento ormai operante del Parlamento nazionale, delle autonomie territoriali, delle parti sociali, nella costruzione comune della fase negoziale, potrà comportare anche una ricaduta positiva sulla fase discendente.

Essa tuttavia necessita ancora di interventi decisi e continui per migliorare sostanzialmente l'attuazione e l'effettiva vigenza delle norme comunitarie nella legislazione nazionale. Il quadro di valutazione 2000 denominato *scoreboard* individua una seppur lieve flessione di posizioni nel recepimento, dopo significativi miglioramenti precedenti, che ci avevano fatto meritare qualche riconoscimento di aver ormai superato i problemi strutturali del ritardo.

In ogni caso si può dire che, proseguendo nella strada del coordinamento e della concertazione, l'Italia può cogliere, nel corso del 2001, un miglioramento del suo "stare in Europa", con vantaggio e migliore tutela per i suoi cittadini.

1 DA LISBONA A NIZZA

Un rilancio del ruolo economico mondiale europeo, con positive prospettive per l'occupazione, è il messaggio del Vertice europeo straordinario di Lisbona. Nasce il nuovo metodo del coordinamento aperto come strategia per affrontare i cambiamenti strutturali introdotti dall'economia globale. Dal Vertice di Feira viene lanciato un forte segnale per una politica europea della sicurezza alimentare garantita da una autorità indipendente. Agenda sociale europea e modernizzazione della pubblica amministrazione all'attenzione del Vertice europeo di Nizza, dominato dalla conclusione della Conferenza Intergovernativa.

Il governo italiano sostiene il programma svedese per socialità, politica delle piccole e medie imprese, pari opportunità, completamento del mercato interno.

Il Consiglio europeo straordinario di **Lisbona** del 23-24 marzo 2000 ha definito una strategia dell'Unione destinata a cogliere le opportunità offerte dalle nuove tecnologie per accelerare l'innovazione e, in questo modo, costituire un forte stimolo alla crescita ed all'occupazione attraverso un processo di riforme e di trasformazione che tenga conto degli obiettivi congiunti dell'occupazione e della coesione sociale.

Lisbona ha costituito un momento di forte rilancio non solo della strategia per l'occupazione, ma dello stesso ruolo economico mondiale dell'Unione europea, innescando un processo che dovrebbe portare a colmare il divario competitivo tra l'economia dell'Unione e quella degli Stati Uniti. Si tratta di un messaggio di grande fiducia e di ottimismo perché è realistico immaginare che la combinazione di un quadro macroeconomico ormai solido di riforme e di trasformazioni strutturali potrà garantire una crescita elevata per gli anni futuri.

Dalle conclusioni di Lisbona sono emerse indicazioni importanti in molti campi di intervento in materia di occupazione, insieme alla fissazione di misure concrete e di relative scadenze. Sono settori di grande interesse per l'Italia che l'aveva indicato all'attenzione della Presidenza e degli altri partner con il suo "position paper".

- **POLITICHE ATTIVE PER L'OCCUPAZIONE**

Il governo italiano ha sottolineato il tema della dimensione regionale della disoccupazione ed ha insistito perché fossero riconosciute le differenze, a volte anche profonde, in termini di occupazione e di mercato del lavoro tra le Regioni in Europa. Il Consiglio europeo ha infatti deciso di rivolgere una attenzione specifica alla dimensione regionale delle politiche economiche, anche attraverso l'identificazione di obiettivi differenziati da raggiungere per le diverse Regioni.

E' stata avviata la revisione delle linee guida dei piani di azione nazionali coordinandole con altre aree di intervento della politica economica, con l'obiettivo di portare nei prossimi 10 anni al 70 % il tasso medio di occupazione europea ed al 60 % la quota delle donne occupate.

- **POLITICHE MACROECONOMICHE**

L'enfasi viene spostata sulla qualità della finanza pubblica, con l'indicazione di perseguire un alleggerimento della pressione fiscale sul lavoro e, in particolare, su quello a bassa qualifica e a basso salario. La spesa pubblica va riorientata a sostegno dell'accumulazione del capitale fisico ed umano, della ricerca e sviluppo, della diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione. In questa ottica il Consiglio europeo ha chiesto al Consiglio e alla Commissione di presentare, entro la primavera del 2001, una relazione che valuti il contributo delle finanze pubbliche alla crescita e all'occupazione e che appuri, in base a dati e indicatori comparabili, se siano state prese adeguate misure concrete. La relazione dovrà riguardare anche la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, esaminandone i vari aspetti, incluso l'impatto dell'invecchiamento della popolazione.

- **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

L'economia basata sulla conoscenza richiede un consistente miglioramento della pubblica amministrazione, riguardo all'intensità di utilizzo delle nuove tecnologie, alla qualità del processo innovativo, alla velocità di risposta. Il Consiglio europeo ha pertanto dato mandato alla Commissione, al Consiglio ed agli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze, di fissare entro il 2001 una strategia coordinata per le azioni in materia di semplificazione del quadro regolamentare, con l'obiettivo di una migliore efficacia dei servizi pubblici, sia a livello nazionale che comunitario. I Capi di governo hanno inoltre convenuto sulla necessità che le amministrazioni pubbliche compiano effettivi sforzi, a tutti i livelli, per avvalersi delle nuove tecnologie e far sì che le informazioni siano le più possibili accessibili. In questo quadro, gli Stati membri dovranno garantire l'accesso elettronico generalizzato a tutti i servizi pubblici di base entro il 2003.

- **SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE**

Sono state indicate le seguenti aree di intervento: capitali di rischio, agevolazioni fiscali, finanziamenti della Banca europea per gli Investimenti, sostegno alle reti per le attività di innovazione, la definizione di una Carta europea delle PMI. Il Consiglio europeo ha pertanto chiesto al Consiglio ed alla Commissione di avviare un'analisi comparativa sulle seguenti questioni: tempo necessario e costi relativi all'avviamento di una società, importo del capitale di rischio investito, numero di laureati in materie economiche e scientifiche, opportunità di formazione.

I Capi di governo hanno ritenuto che il pieno sfruttamento delle potenzialità della società dell'informazione in Europa dipenda dalla creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo del commercio elettronico e di Internet. L'Unione potrà affrontare le sfide della mondializzazione soltanto grazie al collegamento veloce a Internet di un maggior numero di imprese e di privati cittadini.

- SISTEMA DELLA RICERCA E DELLA FORMAZIONE .

E' necessario imprimere un forte impulso all'ammodernamento del sistema della ricerca, che permetta di sfruttare le tecnologie informatiche, con la creazione di una rete europea ad altissima velocità per le comunicazioni scientifiche ed assicurare un adeguamento permanente della formazione dei lavoratori,. Tra scuole, centri di formazione, imprese e strutture di ricerca dovrebbero essere istituiti partenariati di apprendimento a vantaggio di tutti i partecipanti.

In particolare, occorrerà assicurare che tutte le scuole abbiano accesso ad Internet ed alle risorse multimediali entro la fine del 2001 e che tutti gli insegnanti siano in grado di usarle entro la fine del 2002.

- INCLUSIONE SOCIALE

La "nuova economia" potrà manifestare i suoi benefici potenziali solo nella misura in cui essa sarà inclusiva e non rappresenterà la causa di nuove forme di emarginazione sociale. I Capi di governo hanno sottolineato che il numero delle persone che nell'Unione vivono al di sotto della soglia di povertà e in condizioni di esclusione sociale è inaccettabile. Occorrono iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà fissando obiettivi adeguati. Il Consiglio europeo ha ritenuto che il lavoro costituisca la migliore salvaguardia contro l'esclusione sociale. Le politiche per combatterla devono essere basate su un metodo di **coordinamento aperto** comprendente i piani nazionali di azione.

Tutti gli obiettivi indicati dai Capi di governo richiedono una forte azione politica che sarà assicurata da un impegno diretto del Consiglio europeo stesso. Le conclusioni di Lisbona introducono una innovazione particolarmente significativa di guida e di coordinamento delle azioni comunitarie e delle stesse politiche economiche nazionali. Il Consiglio europeo dovrà infatti definire annualmente le strategie, indicare le linee di azione e verificare i progressi compiuti. Alle due tradizionali riunioni annue del Consiglio europeo che segnano la conclusione dei due semestri di presidenza, se ne aggiunge ora una terza dedicata alla fissazione di una direzione strategica più coerente ed al monitoraggio dei progressi compiuti. La Commissione, da parte sua, dovrà elaborare annualmente una relazione

di sintesi sui progressi realizzati in base ad indicatori strutturali da convenire per occupazione, innovazione, riforme economiche e coesione sociale.

Questo concetto, introdotto dal Vertice europeo di Lisbona, accompagna e sostiene una nuova strategia globale con obiettivi ambiziosi per affrontare settori caratterizzati da cambiamenti strutturali come la società dell'informazione, la ricerca e sviluppo, le riforme economiche, la politica delle imprese, l'occupazione, l'inclusione sociale.

Raggiungere questi obiettivi richiede un processo di definizione della politica più efficiente, dotato di legittimazione democratica.

Finalità del metodo di coordinamento aperto, per la presidenza portoghese di turno nel primo semestre 2000, è organizzare un processo di apprendimento, per individuare come fare fronte alle sfide dell'economia globale in modo coordinato, rispettando nel contempo le peculiarità nazionali.

L'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di questo nuovo metodo di coordinamento aperto a tutti i livelli, inteso come strumento per diffondere, con una impostazione decentrata, le migliori pratiche ed il benchmarking fissando calendari specifici ed individuando indicatori quantitativi e qualitativi e parametri di riferimento. Il Consiglio europeo di Lisbona ha ritenuto che, se le misure indicate verranno attuate in un sano contesto macroeconomico, un tasso medio di crescita economica del 3 per cento circa dovrebbe essere una prospettiva realistica per i prossimi anni.

Il Consiglio europeo di **Feira** del 19-20 giugno 2000, che ha chiuso il semestre di presidenza portoghese, ha consolidato la definizione di una strategia dell'Unione destinata a cogliere le opportunità offerte dalle innovazioni tecnologiche ed ha effettuato una prima verifica dei progressi sinora registrati e dei programmi di lavoro futuri nei seguenti settori:

- **RUOLO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

Il Consiglio europeo, accogliendo una specifica iniziativa italiana, ha posto in rilievo il ruolo delle amministrazioni pubbliche, dell'attività amministrativa e di una migliore normativa per la promozione della competitività dell'Unione e degli Stati membri, contribuendo alla crescita economica ed alle opportunità occupazionali. In questo quadro ha incoraggiato gli Stati membri a riesaminare la qualità e le prestazioni dell'amministrazione pubblica in vista della definizione di un sistema europeo di valutazione comparativa e di migliori pratiche.

- **PIANO D'AZIONE E-EUROPE**

Il Consiglio europeo ha approvato il piano d'azione globale "e-Europe 2002" che prevede, come priorità a breve termine, le misure necessarie per ridurre i costi di Internet attraverso l'accesso disaggregato alla rete locale. La Commissione dovrebbe presentare a scadenza regolare una relazione sui progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi del piano d'azione.

- **SPAZIO EUROPEO DELLA RICERCA**

Come seguito delle conclusioni dell'ultimo Vertice USA-UE, la Commissione è stata invitata a proseguire il dialogo con le autorità statunitensi al fine di istituire un collegamento transatlantico a larga banda tra i centri di ricerca e di istruzione europei e statunitensi.

- **CARTA EUROPEA PER LE PICCOLE IMPRESE E NUOVO QUADRO PER LA POLITICA DELLE IMPRESE**

Il Consiglio europeo ha chiesto la piena attuazione della Carta, approvata dal Consiglio Industria, quale parte di un quadro globale per la politica delle imprese. Aree di intervento: capitali di rischio, agevolazioni fiscali, finanziamenti della Banca europea per gli investimenti, sostegno alle reti per le attività di innovazione.

- **BROAD ECONOMIC POLICY GUIDELINES E COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE**

Il Consiglio europeo ha approvato gli indirizzi di massima per le politiche economiche per il 2000. Il documento è costituito da una parte generale, nella quale vengono formulate delle indicazioni in merito alle politiche macroeconomiche che dovranno essere perseguite dalla globalità degli Stati membri e da una parte relativa alle indicazioni per ogni Stato Membro. Al riguardo, il Consiglio europeo ha invitato l'Ecofin a rafforzare il suo ruolo di coordinamento degli indirizzi di massima per le politiche economiche, in stretta cooperazione con le altre formazioni competenti del Consiglio. Il Consiglio europeo ha anche annunciato che verrà tenuta a Stoccolma all'inizio del 2001 la sua prima riunione regolare di primavera sulla politica e sulla strategia in materia economica e sociale.

- **GRECIA: PARTECIPAZIONE ALLA TERZA FASE DELLA UEM**

Il Consiglio europeo ha registrato con soddisfazione lo stato di preparazione della Grecia in vista della adozione della moneta unica ed ha approvato il rapporto di convergenza 2000 secondo cui la Grecia soddisfa attualmente i criteri necessari. La sua condizione di Stato membro dell'UEM con deroga è stata abrogata a partire dal 1° gennaio 2001.

- **SICUREZZA ALIMENTARE**

A seguito della vicenda della diossina, una riforma radicale e ambiziosa della politica europea in materia di sicurezza alimentare è stata annunciata dal Presidente della Commissione europea Romano Prodi, all'inizio del suo mandato, come una delle priorità del nuovo esecutivo. I Capi di Stato e di governo hanno sottolineato che la politica di sicurezza alimentare deve applicarsi all'insieme della catena alimentare ed appoggiarsi su un'autorità alimentare europea indipendente, che completi l'azione di sorveglianza preventiva delle autorità nazionali. Il nodo della sede e delle competenze dell'autorità non è stato affrontato in questa sede.