

XVI legislatura

**Riunione dei Presidenti delle
Commissioni economia e finanze**

Madrid, 15 aprile 2010

n. 92/AP
13 aprile 2010



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

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

XVI legislatura

Riunione dei Presidenti delle Commissioni economia e finanze

Madrid, 15 aprile 2010

Dossier n. 92/AP
13 aprile 2010

a cura di Patrizia Borgna

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi

Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Antonella Colmignoli

_4986

Viviana Di Felice

_3761

Laura Lo Prato

_3992

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività

di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

PROGRAMMA DELLA RIUNIONE		
NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
CONSIGLIO EUROPEO		
Riunione del 25 e 26 marzo 2010 - Conclusioni della Presidenza (estratto)	"	1
Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro del 25 marzo 2010	"	11
CONSIGLIO ECOFIN		
Riunione del 16 marzo 2010 - Comunicato stampa (estratto)	"	13
Decisione del Consiglio del 16 febbraio 2010 che intima alla Grecia di adottare le misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo (2010/182/UE)	"	23
Decisione del Consiglio del 16 febbraio 2010 che rende pubblica la raccomandazione 2010/190/UE intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria (2010/181/UE)	"	29
Raccomandazione del Consiglio alla Grecia intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria (Doc 6145/10)	"	31
EUROGRUPPO		
Dichiarazione dell'Eurogruppo dell'11 aprile 2010 (in lingua inglese)	"	49
Conclusioni dell'Eurogruppo del 15 marzo 2010 (in lingua inglese)	"	51
Riunione dell'Eurogruppo del 15 marzo 2010 - termini di riferimento e priorità a breve termine nella strategia 2020: implicazioni per l'area euro (in lingua inglese)	"	53
Azioni messe in atto dalla Grecia in risposta alla decisione del Consiglio del 16 febbraio 2010 - Termini di riferimento per l'Eurogruppo (in lingua inglese)	"	55
COMMISSIONE EUROPEA		

Comunicazione della Commissione Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva - COM (2010) 2020 def.	"	57
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, alla Corte di giustizia delle Comunità europee e alla Banca centrale europea relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario - COM (2009) 561 def.	"	95
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e dal Consiglio - Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa - COM (2009) 545 def.	"	115
PARLAMENTO EUROPEO - COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI		
Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico (estratto)	"	127
Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio che affida alla Banca centrale europea compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato europeo per il rischio sistemico (estratto)	"	133
Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità bancaria europea (estratto)	"	139
Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (estratto)	"	145
Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (estratto)	"	149
BANCA CENTRALE EUROPEA		
Bollettino mensile - Marzo 2010 (estratto)	"	153

RIUNIONE DEI PRESIDENTI DELLE COMMISSIONI
ECONOMIA E FINANZE

"Elaborazione della strategia europea comune per la ripresa economica"

Madrid, 15 aprile 2010

PROGRAMMA

Mercoledì 14 aprile

16.00-20.30 Congresso dei Deputati (ingresso calle Cedaceros)
Ritiro di badge e documentazione

Giovedì 15 aprile

09.00 Arrivo delle Delegazioni al Congresso dei Deputati (ingresso calle Cadeceros); ritiro dei badge

Luogo della riunione: SALA DE COLUMNAS

09.30 Apertura dei lavori

Intervento di Elena Salgado Méndez, seconda Vice Presidente del Governo e Ministro dell'economia e del tesoro

Dibattito

11.00 Pausa caffè

11.30 Intervento di Francisco Javier Aríztegui Yáñez, Vice Governatore della Banca di Spagna sul tema "La crisi bancaria e la ristrutturazione del sistema bancario"

Dibattito

13.00 Foto di gruppo dei Presidenti di commissione

13.15 Trasferimento a piedi al ristorante Casino de Madrid, calle Alcalá 15

13.30 Pranzo

- 15.30 Intervento di Julio Segura Sánchez, Presidente della Commissione nazionale per il mercato azionario sul tema "La supervisione finanziaria nella crisi attuale"
Dibattito
- 17.00 Fine della riunione
- 17.10 Visita guidata del Palazzo del Congresso dei Deputati
- 19.00 Trasferimento in pullman dagli hotel al Museo Reina Sofia
- 19.15-20.20 Visita guidata
- 20.30 Partenza in pullman dal museo per l'Hotel Ritz
- 21.00 Cena offerta dai Presidenti delle Commissioni economia e tesoro e delle Commissioni bilancio del Congresso dei Deputati e del Senato. Hotel Ritz, Plaza de la Lealtad 5
- 23.00 Rientro agli hotel

NOTA ILLUSTRATIVA

Il 15 aprile 2010, nell'ambito delle riunioni interparlamentari organizzate dalla Presidenza spagnola, si terrà a Madrid, presso il Congresso dei Deputati, la riunione dei presidenti delle Commissioni Economia e Finanze dei parlamenti dell'Unione europea e del Parlamento europeo sul tema "*Elaborazione della strategia europea comune per la ripresa economica*". Il dibattito si articolerà attorno a due argomenti: "*La crisi bancaria e la ristrutturazione del sistema bancario*" e "*La supervisione finanziaria nella crisi attuale*".

In occasione dell'incontro, l'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ha effettuato una raccolta dei principali documenti delle istituzioni dell'Unione sull'argomento.

Si allegano innanzitutto le conclusioni del **Consiglio europeo** del 25 e 26 marzo 2010 sulla relazione della Commissione europea "*Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*". Esse delineano alcuni elementi per la suddetta strategia e ne tracciano le prossime tappe ai fini dell'approvazione definitiva che avverrà a giugno 2010.

Segue poi un estratto delle conclusioni del **Consiglio Ecofin** del 16 marzo 2010, che riguarda la strategia 2020, i regimi di sostegno per il settore finanziario e la questione relativa al disavanzo eccessivo della Grecia. Sempre per quanto riguarda la Grecia, si allegano la Decisione del Consiglio 2010/182/UE, sulle misure da adottare per ridurre il disavanzo del Paese, la raccomandazione 2010/190/UE, in materia di coerenza delle politiche economiche e la decisione 2010/181/UE, che rende pubblica la raccomandazione.

E' inoltre inclusa la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona Euro del 25 marzo 2010 assieme ad alcune conclusioni dell'**Eurogruppo** (in lingua inglese), riguardanti sia la strategia 2020 che la questione greca. Tra esse anche le ultime conclusioni riguardanti la riunione svoltasi l'11 aprile 2010, nella quale è stato deciso di stanziare a favore della Grecia, 30 miliardi di euro per il primo anno.

Per quanto riguarda la **Commissione europea**, oltre alla strategia "*Europa 2020*", si allegano anche la Comunicazione "*relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario*"¹ e la Comunicazione "*Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa*"². Si ricorda poi che la Commissione europea ha presentato nel settembre 2009 una pacchetto di proposte legislative in materia di vigilanza finanziaria (cd. pacchetto vigilanza finanziaria), tuttora all'esame delle istituzioni dell'Unione, dei

¹ Assegnata per l'esame alla 6a Commissione (finanze e tesoro) del Senato.

² Assegnata per l'esame alla 5a Commissione (bilancio) del Senato.

parlamenti nazionali, nonché del Senato³. Per quanto riguarda i parlamenti nazionali, di particolare interesse sono i documenti pubblicati dalla *House of Commons*, riguardanti un'indagine svolta dalla *Treasury Committee* (Commissione Tesoro), nonché le considerazioni della *European Scrutiny Committee* (Commissione per l'esame delle questioni europee)⁴.

Relativamente al **Parlamento europeo**, la documentazione raccolta include estratti dei progetti di relazione sul pacchetto vigilanza finanziaria⁵, che saranno discussi in seno alla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo il 4 maggio 2010. La votazione in Plenaria è prevista invece il 16 giugno 2010.

Infine, si includono due articoli estratti dal Bollettino mensile della **Banca centrale europea** del mese marzo, in materia di *bad bank* e di *finanza pubblica*.

³ COM(2009)499, COM(2009)500, COM(2009)501, COM(2009)502 e COM(2009)503. Per maggiori dettagli sul pacchetto vigilanza finanziaria, si veda il *Dossier* n. 36/DN a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea. Il pacchetto è al momento all'esame della 6a Commissione (finanze e tesoro) del Senato.

⁴ La relazione sull'indagine è reperibile nei bollettini HC 1088 (16 novembre 2009) e HC 37 (26 novembre 2009), pubblicati sul sito della House of Commons. Le valutazioni della *European Scrutiny Committee*, oltre che sul sito della House of Commons, sono disponibili anche sul sito IPEX, al seguente indirizzo: http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20090144/pid/46327

⁵ Per questioni di praticità, tali estratti riguardano solo le motivazioni alla base degli emendamenti presentati su ogni singola proposta del pacchetto. Il testo integrale è disponibile sul sito del Parlamento europeo al seguente indirizzo: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/econ/econ_20100222_1500.htm



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 marzo 2010
(OR. en)**

EUCO 7/10

**CO EUR 4
CONCL 1**

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato generale del Consiglio

alle: delegazioni

Oggetto: **CONSIGLIO EUROPEO
25 E 26 MARZO 2010**

CONCLUSIONI

Si allega per le delegazioni le conclusioni del Consiglio europeo (25 e 26 marzo 2010).

(ESTRATTO)

Il Consiglio europeo ha discusso la nuova strategia dell'Unione europea per l'occupazione e la crescita. Esso ne ha concordato gli elementi principali ed anche gli obiettivi fondamentali che ne guideranno l'attuazione e le modalità per migliorarne il monitoraggio. I capi di Stato e di governo hanno proceduto altresì ad uno scambio di pareri sulla competitività, un aspetto critico delle prospettive di crescita dell'Europa, ed hanno discusso lo stato di preparazione del prossimo vertice del G20. In merito ai cambiamenti climatici, il Consiglio europeo ha convenuto che adesso è necessario apportare nuovo dinamismo al negoziato ed ha delineato i prossimi passi.

I. EUROPA 2020: NUOVA STRATEGIA EUROPEA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE

1. Negli ultimi due anni abbiamo affrontato la peggiore crisi economica mondiale dagli anni '30 del secolo scorso. Tale crisi ha invertito la tendenza di molti progressi compiuti dal 2000. Adesso ci troviamo di fronte a livelli di debito eccessivi, crescita strutturale fiacca e disoccupazione elevata. La situazione economica sta migliorando ma la ripresa è ancora fragile.
2. Il ripristino della stabilità macroeconomica e il ritorno delle finanze pubbliche sulla via della sostenibilità sono i presupposti della crescita e dell'occupazione come convenuto nel dicembre 2009, l'uscita dalle misure eccezionali di sostegno adottate per combattere la crisi, una volta che la ripresa sarà del tutto consolidata, sarà importante a tale riguardo.
3. Le riforme strutturali sono essenziali per una ripresa forte e sostenibile e per preservare la sostenibilità dei nostri modelli sociali. Sono in gioco posti di lavoro e servizi sociali. Se l'Europa non agisce, perderà terreno. Spetta al Consiglio europeo tracciare la via da seguire.
4. L'UE ha bisogno di una nuova strategia, fondata su un miglior coordinamento delle politiche economiche, per creare maggiore crescita ed occupazione. In seguito alla comunicazione della Commissione intitolata "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" e alle discussioni svoltesi in sede di Consiglio, il Consiglio europeo ha concordato i seguenti elementi di questa nuova strategia, che saranno formalmente adottati a giugno.

5. I nostri sforzi devono essere meglio mirati per incentivare la competitività, la produttività, il potenziale di crescita e la convergenza economica dell'Europa:
- a) La nuova strategia si concentrerà sui settori principali in cui è necessario intervenire: conoscenza e innovazione, un'economia più sostenibile, alto tasso di occupazione e inclusione sociale.
 - b) Il Consiglio europeo ha concordato gli obiettivi principali seguenti che costituiscono obiettivi comuni che guidano l'azione degli Stati membri e dell'Unione:
 - mirare a portare al 75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti legali;
 - migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato combinati in tale settore; la Commissione elaborerà un indicatore che rifletta l'intensità in termini di R&S e di innovazione;
 - ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabili nel consumo finale di energia e puntare a un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica; l'UE si è impegnata a prendere la decisione di passare entro il 2020 a una riduzione del 30% rispetto ai livelli del 1990 come offerta condizionale, nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che 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;
 - migliorare i livelli d'istruzione, in particolare mirando a ridurre i tassi di dispersione scolastica e aumentando la percentuale delle persone che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente; tenendo conto della proposta della Commissione, il Consiglio europeo fisserà le percentuali numeriche di questi obiettivi nel giugno 2010;
 - promuovere l'inclusione sociale in particolare attraverso la riduzione della povertà. Sono necessari ulteriori lavori sugli indicatori appropriati. Il Consiglio europeo ritornerà su tale questione nella riunione del giugno 2010.

Tali obiettivi riguardano i principali settori in cui sono necessari rapidi sforzi. Sono correlati e si rafforzano reciprocamente. Contribuiranno a quantificare i progressi compiuti nell'attuazione della strategia. Benché alcuni di questi obiettivi figurino nella legislazione dell'UE, gli altri non hanno carattere regolamentare e non implicano una ripartizione degli oneri; rappresentano un obiettivo comune da perseguire mediante un'azione mista a livello nazionale e dell'UE.

- c) gli Stati membri, sulla base degli obiettivi principali, fisseranno i propri obiettivi nazionali, tenendo conto delle rispettive posizioni di partenza e situazioni nazionali. Gli Stati membri procederanno in tal senso secondo procedure decisionali proprie, consultando la Commissione per controllare la coerenza con gli obiettivi principali dell'UE. I risultati di queste consultazioni saranno esaminati dal Consiglio entro giugno 2010;
- d) la nuova strategia affronterà le principali strozzature che ostacolano la crescita, a livello sia nazionale sia dell'UE, comprese quelle connesse al funzionamento del mercato interno e alle infrastrutture;
- e) gli Stati membri elaboreranno programmi nazionali di riforma in cui saranno indicate in modo dettagliato le azioni che intraprenderanno per attuare la nuova strategia, ponendo in particolare l'accento sugli sforzi per centrare gli obiettivi nazionali nonché sulle misure per rimuovere le strozzature che ostacolano la crescita a livello nazionale;
- f) la Commissione elaborerà ulteriormente le azioni che propone di adottare a livello dell'UE, segnatamente attraverso iniziative faro, e le presenterà al Consiglio;

- g) tutte le politiche comuni, inclusa la politica agricola comune e la politica di coesione, dovranno sostenere la strategia. Un settore agricolo sostenibile, produttivo e competitivo darà un importante contributo alla nuova strategia, considerando il potenziale in termini di crescita ed occupazione delle zone rurali assicurando nel contempo una concorrenza leale. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale ed anche di sviluppare le infrastrutture al fine di contribuire al successo della nuova strategia;
 - h) la strategia includerà una solida dimensione esterna per far sì che gli strumenti e le politiche dell'UE siano dispiegati in modo da promuovere i suoi interessi e le sue posizioni sulla scena mondiale attraverso la partecipazione a mercati aperti ed equi in tutto il mondo.
6. Affinché la strategia sia attuata con successo sono essenziali meccanismi di monitoraggio efficaci:
- a) il Consiglio europeo, sulla base del monitoraggio effettuato dalla Commissione e dei lavori svolti in seno al Consiglio, procederà una volta all'anno ad una valutazione globale dei progressi compiuti, sia a livello dell'UE sia a livello nazionale, nell'attuazione della strategia. Lo sviluppo della produttività è un essenziale indicatore di progresso. Saranno considerati contemporaneamente gli sviluppi macroeconomici, strutturali e della competitività, valutando al tempo stesso la stabilità finanziaria globale, sulla base di dati forniti dal Comitato europeo per il rischio sistemico;
 - b) il Consiglio europeo terrà periodicamente dibattiti dedicati agli sviluppi economici e alle principali priorità della strategia. Nell'ottobre del 2010, esaminerà la ricerca e lo sviluppo, concentrando in particolare l'attenzione su come stimolare il potenziale d'innovazione dell'Europa alla luce delle problematiche attuali. All'inizio del 2011 discuterà di politica energetica nonché di come essa può sostenere al meglio il passaggio verso un'efficiente economia a bassa emissione di CO₂ e una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento;

- c) il coordinamento generale delle politiche economiche sarà rafforzato sfruttando meglio gli strumenti di cui all'articolo 121 del trattato (TFUE);
- d) si rafforzerà il coordinamento nella zona euro per fronteggiare i problemi cui è confrontata. La Commissione presenterà proposte al riguardo entro il prossimo mese di giugno 2010, avvalendosi dei nuovi strumenti per il coordinamento economico offerti dall'articolo 136 dal trattato (TFUE);
- e) occorre che l'UE si concentri sulle sfide pressanti della competitività e dell'andamento della bilancia dei pagamenti. Il Consiglio europeo tornerà su questo punto nel giugno 2010;
- f) le scadenze legate alle relazioni e alla valutazione dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità e convergenza dovrebbero essere meglio allineate per migliorare la coerenza generale della consulenza politica destinata agli Stati membri. Tali strumenti saranno tuttavia mantenuti chiaramente separati. Si preserveranno appieno l'integrità del patto di stabilità e crescita, nonché la specifica responsabilità del Consiglio ECOFIN nel controllarne l'attuazione;
- g) un assiduo dialogo tra gli Stati membri e la Commissione contribuirà a rafforzare la qualità della vigilanza e a promuovere lo scambio di migliori pratiche. Ciò potrebbe includere la realizzazione di missioni composte da esperti della Commissione e degli Stati membri per valutare la situazione;

- h) è essenziale, per garantire un monitoraggio credibile ed efficace, assicurare la qualità, l'affidabilità e la tempestività dei dati statistici forniti dagli istituti nazionali di statistica. Occorre giungere rapidamente ad una decisione sulle proposte della Commissione in questo campo;

- i) si manterrà una stretta cooperazione con il Parlamento europeo ed altre istituzioni dell'UE. Saranno coinvolti i parlamenti nazionali, le parti sociali, le regioni ed altre parti interessate per aumentare la titolarità della strategia.

o
o o

- 7. Il Consiglio europeo chiede al presidente del Consiglio europeo di istituire, in collaborazione con la Commissione, una task force composta di rappresentanti degli Stati membri, della presidenza di turno e della BCE incaricata di presentare al Consiglio, entro la fine dell'anno, le misure necessarie per conseguire l'obiettivo di un quadro perfezionato di soluzione delle crisi e una migliore disciplina di bilancio, esplorando tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico.

- 8. Si impongono progressi rapidi nel rafforzamento della regolamentazione e della vigilanza finanziarie sia all'interno dell'UE sia nei consessi internazionali, ad esempio il G20, assicurando al tempo stesso parità di condizioni su scala mondiale. È particolarmente necessario compiere progressi in ordine a una serie di questioni, tra le altre: requisiti patrimoniali, istituzioni di importanza sistemica, strumenti di finanziamento per la gestione delle crisi, aumento della trasparenza nei mercati dei derivati e vaglio di misure specifiche in ordine ai credit default swap sovrani nonché attuazione dei principi convenuti internazionalmente per i premi nel settore dei servizi finanziari. La Commissione presenterà a breve una relazione su eventuali fonti di finanziamento innovative come il prelievo sulle transazioni finanziarie a livello mondiale.

9. A tal fine occorre che l'UE compia, a livello interno, progressi rapidi relativamente a tutti questi temi. In particolare è necessario concludere i lavori sul nuovo quadro europeo di vigilanza affinché il comitato europeo per il rischio sistemico e le tre autorità di vigilanza europee possano iniziare ad operare all'inizio del 2011.

10. Il Consiglio e la Commissione riferiranno su questi temi al Consiglio europeo di giugno 2010, prima del vertice di Toronto.

NUOVA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE E LA CRESCITA

LE PROSSIME TAPPE

- a) Tenendo conto degli obiettivi principali dell'UE la Commissione presenterà celermente, in conformità al trattato, proposte di orientamenti integrati più precisi, tra cui gli orientamenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche. Il Consiglio discuterà questi orientamenti in modo che possano essere approvati dal Consiglio europeo del giugno 2010, previa consultazione del Parlamento europeo e di altre istituzioni sugli orientamenti in materia di occupazione.
- b) La Commissione sta individuando le principali strozzature che ostacolano la crescita a livello dell'UE, e il Consiglio le discuterà; gli Stati membri faranno altrettanto a livello nazionale, in stretta cooperazione con la Commissione. Il Consiglio europeo del giugno 2010 valuterà questi lavori così da tenerne conto nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma.
- c) Gli obiettivi nazionali, di cui al punto 5, lettera c) delle presenti conclusioni, dovrebbero essere presentati in tempo per tenerne conto nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma.
- d) Nel primo anno della nuova strategia gli Stati membri presenteranno i programmi nazionali di riforma nell'autunno del 2010, specificando nei dettagli le azioni che intraprenderanno per attuare la strategia stessa. Le azioni dovrebbero essere pienamente sostenute mobilitando, come incentivi di riforma, tutti i pertinenti strumenti dell'UE, compresi strumenti di finanziamento innovativi in cooperazione con il Gruppo BEI.

- e) Entro ottobre 2010 la Commissione presenterà le azioni richieste a livello dell'UE per attuare la nuova strategia, segnatamente attraverso le iniziative faro.

- f) Il Consiglio affinerà il calendario dei processi al fine di rafforzare la coerenza globale delle consulenze politiche agli Stati membri.

DICHIARAZIONE DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO
DELLA ZONA EURO

Riaffermiamo che tutti i membri della zona euro devono condurre politiche nazionali sane in linea con le norme concordate e dovrebbero essere consapevoli della responsabilità condivisa per quanto riguarda la stabilità economica e finanziaria nella zona.

Sosteniamo pienamente gli sforzi del governo greco e accogliamo con favore le misure supplementari annunciate il 3 marzo, che sono sufficienti a salvaguardare gli obiettivi di bilancio per il 2010. Riconosciamo che le autorità greche hanno intrapreso un'azione ambiziosa e decisiva che dovrebbe consentire alla Grecia di riguadagnare la piena fiducia dei mercati.

Le misure di risanamento adottate dalla Grecia costituiscono un importante contributo al miglioramento della sostenibilità di bilancio e della fiducia dei mercati. Il governo greco non ha richiesto alcun sostegno finanziario. Di conseguenza, in data odierna non è stata adottata la decisione di attivare il meccanismo di seguito indicato.

In tale contesto, gli Stati membri della zona euro ribadiscono la volontà di intraprendere un'azione determinata e coordinata, se necessario, per salvaguardare la stabilità finanziaria nell'insieme della zona euro, come deciso l'11 febbraio.

Quale parte di un pacchetto che comporta un sostanziale finanziamento da parte del Fondo monetario internazionale ed una quota maggioritaria di finanziamento europeo, gli Stati membri della zona euro sono pronti a contribuire a prestiti bilaterali coordinati.

Questo meccanismo, che integra il finanziamento da parte del Fondo monetario internazionale deve essere considerato l'ultima ratio, il che implica in particolare che il finanziamento da parte del mercato è insufficiente. Qualunque erogazione di prestiti bilaterali sarebbe decisa dagli Stati membri della zona euro all'unanimità, in subordine a una stretta condizionalità e sulla base di una valutazione da parte della Commissione europea e della Banca centrale europea. Ci aspettiamo che gli Stati membri della zona euro partecipino in base allo schema di ripartizione del capitale della BCE.

L'obiettivo di questo meccanismo non sarà fornire il finanziamento ai tassi di interesse medi della zona euro, ma creare incentivi per ritornare quanto prima al finanziamento da parte del mercato con una fissazione dei prezzi commisurata ai rischi. I tassi di interesse non beneficeranno di condizioni speciali, cioè non conterranno elementi di sussidio. Le decisioni a norma di questo meccanismo saranno prese in piena coerenza con il quadro del trattato e le normative nazionali.

Ribadiamo il nostro impegno di attuare politiche volte a ripristinare una crescita forte, sostenibile e stabile al fine di promuovere la creazione di posti di lavoro e la coesione sociale

Ci impegniamo inoltre a promuovere uno stretto coordinamento delle politiche economiche in Europa. Riteniamo che il Consiglio europeo debba migliorare la governance economica dell'Unione europea e proponiamo di rafforzare il suo ruolo nel coordinamento economico e nella definizione della strategia di crescita dell'Unione europea.

L'attuale situazione evidenzia la necessità di rafforzare e integrare il quadro esistente per assicurare la sostenibilità fiscale nella zona dell'euro e aumentare la sua capacità di agire in periodi di crisi.

Per il futuro occorre rafforzare la vigilanza sui rischi economici e di bilancio nonché gli strumenti per la loro prevenzione, compresa la procedura per i disavanzi eccessivi. Abbiamo inoltre bisogno di un quadro robusto per la soluzione delle crisi, che rispetti il principio della responsabilità propria degli Stati membri in materia di bilancio.

Chiediamo al Presidente del Consiglio europeo di istituire, in collaborazione con la Commissione, una task force composta di rappresentanti degli Stati membri, della presidenza di turno e della BCE incaricata di presentare al Consiglio, entro la fine dell'anno, le misure necessarie per conseguire questo obiettivo, esplorando tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico.



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**



ST 7498/10 (Presse 63)

COMUNICATO STAMPA

3003^a sessione del Consiglio

Economia e finanza

Bruxelles, 16 marzo 2010

Presidente **Sig.ra Elena SALGADO**
Secondo Vicepresidente del Governo e Ministro
dell'economia e delle finanze

(ESTRATTO)

S T A M P A

Principali risultati del Consiglio

*Il Consiglio ha dato seguito alla decisione riguardante la Grecia adottata nel febbraio del 2010, analizzando il calendario per l'attuazione di misure atte a ridurre **il disavanzo pubblico della Grecia**. Sulla base delle informazioni disponibili, il Consiglio ritiene che la Grecia stia attuando adeguatamente la decisione del Consiglio ed il suo programma di stabilità e che le misure annunciate appaiono sufficienti a salvaguardare gli obiettivi di bilancio per il 2010.*

*Il Consiglio ha approvato un orientamento generale su un progetto di direttiva volta a semplificare i requisiti in materia di **fatturazione dell'IVA**, in particolare per quanto riguarda la fatturazione elettronica e su un progetto di direttiva sul rafforzamento della reciproca assistenza tra gli Stati membri in materia di **recupero delle imposte**. Il Consiglio ha anche adottato una direttiva che intende porre fine alle frodi sull'IVA nello scambio **quote di emissioni di gas a effetto serra**.*

In preparazione della riunione di primavera del Consiglio europeo, il Consiglio ha approvato le conclusioni seguenti su:

- la preparazione di una **nuova strategia UE per la crescita e l'occupazione**, la strategia UE 2020;*
- le **strategie di uscita** riguardanti i regimi di sostegno del settore finanziario e le misure relative alla crisi sui mercati del lavoro e dei prodotti;*
- il seguito della conferenza delle Nazioni Unite di Copenaghen sui **cambiamenti climatici**, per quanto riguarda il finanziamento;*

*Il Consiglio ha anche adottato le conclusioni che stabiliscono le priorità per il **bilancio generale UE del 2011**.*

PUNTI DISCUSSI

PROCEDURA PER DISAVANZO ECCESSIVO - SEGUITO DELLA DECISIONE SULLA GRECIA

Il Consiglio ha esaminato una comunicazione della Commissione che valuta i provvedimenti adottati dalla Grecia in seguito alla decisione del Consiglio del 16 febbraio sulla correzione del disavanzo eccessivo della Grecia.

Il Consiglio ha accolto positivamente la prima relazione greca, presentata l'8 marzo, e la comunicazione della Commissione. Condivide il parere della Commissione che la Grecia stia attuando adeguatamente la decisione del Consiglio ed il programma di stabilità greco. Il Consiglio ha accolto con favore le misure aggiuntive annunciate dal governo greco il 3 marzo; esse raggiungono un importo pari al 2% del prodotto interno lordo (PIL) e consistono, in parti uguali, in misure permanenti dirette ad incrementare le entrate e in tagli permanenti di spesa. In linea con la valutazione della Commissione, il Consiglio ritiene che queste misure aggiuntive siano sufficienti a salvaguardare gli obiettivi di bilancio per il 2010, a patto che siano attuate efficacemente, pienamente e in maniera appropriata.

Nella sua decisione del 16 febbraio, adottata secondo l'articolo 126, paragrafo 9 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio:

- ha intimato alla Grecia di portare, entro il 2012, il suo disavanzo pubblico al di sotto del 3% del PIL, il valore di riferimento fissato dal trattato UE;
- ha predisposto un calendario delle misure da attuare, tra cui l'obiettivo dell' 8.7% del PIL per il disavanzo del 2010, il che rappresenta una riduzione di quattro punti percentuali rispetto al disavanzo del 12.7% stimato per il 2009;
- ha fissato al 16 marzo la prima di una serie di scadenze per presentare le relazioni sulle misure attuate;
- ha dichiarato che, nella misura in cui una serie di rischi connessi ai massimali di disavanzo e di debito si realizzino, la Grecia dovrebbe annunciare, nella sua prima relazione, misure aggiuntive per garantire il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio per il 2010.

La Grecia è sottoposta alla procedura per disavanzo eccessivo dall'aprile 2009.

PREPARAZIONE DEL CONSIGLIO EUROPEO DI PRIMAVERA

Nuova strategia UE per la crescita e l'occupazione: strategia UE 2020 - Conclusioni del Consiglio

Il Consiglio ha proceduto ad uno scambio di opinioni sulla preparazione della nuova strategia UE per la crescita e l'occupazione, in vista della riunione del Consiglio europeo che si terrà il 25-26 marzo.

Il Consiglio europeo dovrebbe approvare il quadro generale della strategia, alla luce della comunicazione della Commissione ([7110/10](#)), e ispirandosi ai lavori preparatori di varie formazioni del Consiglio. L'adozione della nuova strategia è attesa nella riunione di giugno.

Il Consiglio ha adottato le conclusioni seguenti e ha convenuto di trasmetterle al Consiglio europeo.

"Obiettivi e priorità"

1. Il Consiglio PRENDE ATTO della comunicazione della Commissione intitolata "EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", che delinea un quadro adeguato per far sì che l'Unione europea e i gli Stati membri escano dalla crisi e affrontino le carenze strutturali dell'economia europea e le problematiche macroeconomiche accentuatesi con la crisi. Nel complesso, l'approccio suggerito è coerente con le posizioni espresse dal Consiglio Ecofin il 2 dicembre 2009 nel contesto delle discussioni sulla strategia di Lisbona per il periodo successivo al 2010.
2. Il Consiglio SOTTOLINEA la necessità che l'UE intraprenda con decisione la via della crescita sostenibile e della creazione di posti di lavoro e CONCORDA con le tre priorità proposte nel quadro della strategia Europa 2020: crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva. Il Consiglio RITIENE che le "iniziative faro" stabilite dalla Commissione forniscano una valida base di riflessione sulle modalità di concentrare gli sforzi sui settori appropriati.
3. Il Consiglio SOTTOLINEA altresì che ripristinare la stabilità macroeconomica e rimettere le finanze pubbliche degli Stati membri sulla strada della sostenibilità sono condizioni essenziali per la crescita e l'occupazione e che la crescita è importante per sostenere il risanamento dei conti pubblici. Il Consiglio SOTTOLINEA pertanto che riforme strutturali e risanamento dei conti pubblici nel quadro del patto di stabilità e crescita (PSC) devono andare di pari passo e RILEVA la necessità di assicurare il pieno rispetto dei vincoli macroeconomici e di bilancio, in quanto costituiscono un presupposto per la sostenibilità a lungo termine dei nostri modelli sociali.

4. Il Consiglio SOTTOLINEA che la strategia Europa 2020 dovrebbe costituire per tutti gli Stati membri un programma che, tenuto conto delle diverse situazioni di partenza e delle specificità di ciascun paese, promuova la crescita per tutti.

RITIENE inoltre che essa contribuisca a sostenere la coesione economica, sociale e territoriale tra gli Stati membri e le varie regioni dell'UE.

Ricorso a strumenti UE

5. Il Consiglio PRENDE ATTO della proposta di mobilitare le politiche e gli strumenti dell'UE, compresi gli strumenti giuridici e finanziari (tra cui la politica di coesione) per perseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020. APPOGGIA in particolare la proposta di:
- avvalersi pienamente della politica del mercato unico per ridurre la frammentazione e rimuovere gli ostacoli alle attività transfrontaliere;
 - sviluppare un'agenda economica esterna forte; e
 - migliorare gli strumenti per contribuire al finanziamento della strategia Europa 2020. In tale contesto si potrebbe prestare maggiore attenzione a ottimizzare il ricorso agli strumenti politici comunitari esistenti e ad allineare le priorità del bilancio UE alla strategia Europa 2020, senza pregiudicare le future discussioni sul nuovo quadro finanziario e sviluppando strumenti di finanziamento innovativi, in particolare proposte in cooperazione con il Gruppo BEI per razionalizzare e sfruttare al meglio le risorse del bilancio UE e i finanziamenti del Gruppo BEI.

Strategie di uscita e riforme strutturali

6. Il Consiglio CONCORDA sul fatto che, all'indomani della crisi, la strategia Europa 2020 deve rispondere alla sfida di riorientare le politiche per passare da misure di gestione della crisi all'introduzione di riforme a medio e lungo termine che promuovano la sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzino il potenziale di crescita. Il Consiglio ha già assunto un ruolo attivo nel concordare i principi di una strategia coordinata per il ritiro delle misure di stimolo di bilancio e di sostegno ai mercati finanziari e per la definizione del calendario e dello scadenario in vista della progressiva eliminazione delle misure anticrisi a breve termine adottate sui mercati del lavoro e dei prodotti. Il Consiglio È DETERMINATO a proseguire il rigoroso monitoraggio dell'attuazione delle strategie di uscita nei vari settori.

7. Il Consiglio CONCORDA sulla necessità di iniziare a individuare i settori, comprese le infrastrutture, che producono un effetto di strozzatura sulla crescita a livello nazionale e di UE, nonché di sviluppare politiche che creino le condizioni atte ad assicurare crescita e occupazione sostenibili ed equilibrate nel futuro.

Ciò contribuirà alla salvaguardia dei modelli sociali europei e alla protezione dell'ambiente. Il Consiglio INVITA la Commissione a continuare ad adoperarsi, insieme agli Stati membri e al Comitato di politica economica nonché al Comitato economico e finanziario, sulla base dei quadri analitici esistenti, per contribuire a individuare i principali punti di strozzatura che intralciano la crescita in ciascuno Stato membro e a livello dell'Unione europea in tempo utile per il Consiglio Ecofin di giugno.

8. Il Consiglio SOTTOLINEA l'importanza di avviare immediatamente l'attuazione delle riforme strutturali. Dovrebbero, in particolare, essere avviate senza indugio le riforme strutturali che comportano costi limitati e rischi ridotti di produrre effetti economici a breve termine negativi nella congiuntura attuale (ad esempio riforme in materia di quadri di bilancio, qualità delle finanze pubbliche, pensioni e altri diritti, politiche di stimolo alla competitività e iniziative destinate a ridurre gli oneri amministrativi ingiustificati). Dovrà inoltre essere valutata l'opportunità di altre riforme strutturali, ad esempio nel mercato del lavoro.

Obiettivi

9. Il Consiglio PRENDE ATTO della proposta di definire cinque obiettivi principali per l'UE, da conseguire entro il 2020, e di tradurli in obiettivi nazionali. Riguardo alla scelta degli obiettivi principali, il Consiglio SOTTOLINEA l'importanza di puntare su obiettivi orientati ai risultati e di garantire la coerenza tra i diversi obiettivi principali nonché tra gli obiettivi a livello di UE e a livello nazionale. Il Consiglio RILEVA inoltre l'esigenza di un chiaro collegamento con il rafforzamento della produttività e con la crescita e l'occupazione nonché la necessità di rispettare il principio di sussidiarietà. Il Consiglio RITIENE che occorra esaminare urgentemente l'opportunità di un indicatore più ampio che tenga conto di R&S e innovazione. Occorrerà inoltre prestare ulteriore attenzione al principio e alla corretta definizione di un eventuale obiettivo di inclusione sociale. A livello di UE e a livello nazionale è necessaria un'ulteriore analisi dell'implicazione dei valori di riferimento basata su un processo di partenariato tra Commissione, Stati membri e Consiglio, tenendo conto delle situazioni di partenza e delle circostanze nazionali.
10. Il Consiglio RACCOMANDA che i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi UE e nazionali siano rigorosamente monitorati almeno ogni anno dal Consiglio europeo sulla base di contributi della Commissione europea e delle competenti formazioni del Consiglio. Il Consiglio europeo potrebbe voler esaminare l'opportunità di fissare tappe intermedie verso il raggiungimento degli obiettivi stabiliti per il 2020.

Governance

11. Il Consiglio PRENDE ATTO del nuovo quadro di governance rafforzato proposto per Europa 2020. APPOGGIA l'impostazione consistente nel perseguire il nuovo programma di riforme, da un lato, attraverso iniziative a livello UE e nazionale e il raggiungimento degli obiettivi principali nel quadro di un approccio tematico e, dall'altro, attraverso un'efficace vigilanza a livello di singoli paesi incentrata sull'attuazione di strategie di uscita, questioni macroeconomiche relative alla crescita e alla competitività, inclusi gli squilibri macroeconomici e la stabilità macrofinanziaria, e assicurando finanze pubbliche sostenibili. In particolare, il Consiglio APPOGGIA il coinvolgimento attivo e la titolarità del Consiglio europeo sia discutendo regolarmente di tali argomenti, sia formulando orientamenti politici in singoli settori politici e valutando i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi di Europa 2020.
12. Il Consiglio RITIENE che il calendario dei processi debba essere valutato con l'obiettivo di migliorare la coerenza globale delle indicazioni politiche fornite agli Stati membri. Il Consiglio RILEVA le strette interconnessioni politiche esistenti tra riforme strutturali e finanze pubbliche: le riforme strutturali contribuiscono a finanze pubbliche sostenibili sia direttamente (le riforme in materia di pensioni, per esempio) sia indirettamente sostenendo la crescita e l'occupazione.
13. Il Consiglio PRENDE ATTO che le raccomandazioni per paese formulate nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, paragrafo 2 del trattato) si incentreranno su indicazioni politiche per contrastare gli squilibri macroeconomici e rafforzare la competitività nonché sulle riforme strutturali, che sono i motori chiave della crescita. Il Consiglio ESAMINERÀ vie e mezzi per garantire che tali raccomandazioni per paese formulate nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche siano conformi ai quadri di bilancio e vincoli di finanza pubblica nazionali e UE. Per assicurare la coerenza globale tra il quadro macroeconomico/di bilancio e i programmi tematici, il Consiglio PRENDE ATTO della proposta di trattare, nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche, raccomandazioni sulle questioni tematiche proposte aventi significative implicazioni macroeconomiche.
14. Il Consiglio CONVIENE sull'importanza fondamentale di rafforzare la vigilanza a livello di singoli paesi per conseguire gli obiettivi principali della strategia Europa 2020. Ciò comprenderebbe sia la formulazione di raccomandazioni politiche più precise e franche agli Stati membri sia un follow-up delle raccomandazioni più rigoroso rispetto al passato.

A fini di coerenza e per evitare effetti di ricaduta negativi in tutta l'UE sarà inoltre necessario uno stretto coordinamento delle strategie di uscita.

15. Tenuto conto dell'esistenza di più ampi effetti di ricaduta all'interno dell'Unione monetaria, il Consiglio RITIENE che per assicurare il buon funzionamento dell'UEM siano particolarmente importanti, nell'area dell'euro, un coordinamento più stretto delle strategie di uscita, meccanismi rafforzati di follow-up per quanto riguarda la vigilanza a livello di singoli paesi e indicazioni politiche più esplicite. Il trattato di Lisbona (articolo 136) ha aperto nuove possibilità al riguardo. Il Consiglio ATTENDE CON INTERESSE le proposte della Commissione relative ad un quadro più formale in tempo utile per il Consiglio Ecofin di giugno.
16. Il Consiglio RILEVA l'importanza di sviluppare quadri di valutazione trasparenti ed empirici per garantire l'efficacia della vigilanza a livello di singoli paesi e di pilastri tematici nonché di formulare raccomandazioni coerenti ed INVITA il Comitato di politica economica a contribuire allo sviluppo di siffatti quadri perché siano pronti in tempo utile per il Consiglio europeo di giugno.
17. Il Consiglio SOTTOLINEA inoltre la necessità di prestare attenzione al rafforzamento della dimensione dell'UE e allo sfruttamento degli strumenti dell'UE per trarre il massimo dalle potenzialità a livello di UE, migliorare ulteriormente il monitoraggio dei progressi delle azioni intraprese a livello di UE per assicurare un'agenda politica autentica, concreta e coordinata, e far sì che le interazioni tra le politiche dell'UE e le politiche nazionali si rafforzino reciprocamente.

Comunicazione

18. Il Consiglio RICORDA altresì l'importanza della sensibilizzazione e del sostegno del pubblico per l'efficace attuazione delle politiche e riforme. A tal fine, il Consiglio RITIENE che le indicazioni politiche andrebbero rese pubbliche. Bisognerebbe inoltre rendere pubblici i progressi compiuti verso il conseguimento sia degli obiettivi principali della strategia Europa 2020 sia delle altre variabili macroeconomiche fondamentali, sulla base di indicatori appropriati strettamente legati al conseguimento degli obiettivi finali.

Osservazioni conclusive

19. Il Consiglio Ecofin È PRONTO a proseguire i lavori sulla struttura di governance della strategia Europa 2020, anche mediante l'elaborazione dei nuovi orientamenti integrati sulla base di una proposta della Commissione approvata dal Consiglio europeo di giugno. Il Consiglio Ecofin è altresì PRONTO a:
- supportare il Consiglio europeo, su richiesta, fornendo orientamenti strategici, anche per un eventuale vertice economico annuale;
 - assolvere appieno il proprio ruolo nella messa a punto della vigilanza macrostrutturale ed economica a livello di singoli paesi proposta nel quadro di Europa 2020, assicurando in tal modo la coerenza ed omogeneità delle politiche nel quadro di Europa 2020, in particolare per quanto riguarda il rigoroso rispetto dei vincoli macroeconomici e di bilancio degli Stati membri;
 - collaborare strettamente con le altre formazioni del Consiglio per offrire un sostegno analitico alle singole iniziative faro intraprese nel quadro del pilastro tematico della nuova strategia; e
 - sviluppare e realizzare la vigilanza macrostrutturale a livello di singoli paesi, concentrandosi sulle questioni inerenti alle finanze pubbliche, sugli squilibri e sui potenziali motori di crescita e tenendo pienamente conto degli effetti di ricaduta.

Infine, il Consiglio RILEVA l'opportunità di procedere ad un riesame intermedio della strategia nel 2013/14."

Strategie di uscita: regimi di sostegno per il settore finanziario - Conclusioni del Consiglio

Il Consiglio ha adottato le conclusioni seguenti ed ha convenuto di trasmettere al Consiglio europeo, in vista della riunione di primavera (25 e 26 marzo).

"Il Consiglio HA CONVENUTO in dicembre sui principi essenziali delle strategie di uscita dai regimi di sostegno pubblico nel settore finanziario secondo cui, in particolare, la riduzione graduale dovrebbe essere coordinata tra gli Stati membri, tenendo conto delle specificità di ciascun paese, poiché la crisi ha colpito il settore finanziario degli Stati membri in modo disuguale.

Il Consiglio HA CONVENUTO inoltre che i tempi d'uscita dovrebbero tener conto di una serie di elementi, fra cui la stabilità macroeconomica e del settore finanziario, il funzionamento dei canali di credito, la valutazione del rischio sistemico e la naturale riduzione graduale ad opera delle banche, nonché il fatto che la riduzione graduale dovrebbe iniziare dalle garanzie dello Stato.

Il Consiglio HA INVITATO il Comitato economico e finanziario, di concerto con la Commissione, il CEBS e la BCE, a seguire da vicino gli sviluppi ed esaminare ulteriormente l'eventualità di avanzare in questa direzione e a riferire al Consiglio entro il febbraio 2010.

Il Consiglio SI COMPIACE della relazione presentata dal Comitato economico e finanziario. PRENDE ATTO dei reali miglioramenti registrati nel funzionamento dei mercati finanziari, ma anche dei segni di fragilità che ancora mostrano le banche dell'UE e il credito bancario, come pure della situazione che è lungi dalla normalità. Il Consiglio PRENDE ATTO altresì dei problemi persistenti in alcuni comparti del settore bancario che occorre affrontare con urgenza attraverso un'adeguata ristrutturazione.

Date queste premesse, il Consiglio SI COMPIACE degli sforzi dei servizi della Commissione, alle prese con un'analisi delle condizioni tariffarie e del ricorso effettivo ai regimi di garanzia e PRENDE ATTO degli elementi preliminari emersi da questa analisi, stando ai quali, in particolare, il ricorso alle garanzie del debito è in calo, sebbene sia stato ancora considerevole l'ammontare emesso prima della fine del 2009. Il Consiglio RICONOSCE del pari che alcuni Stati membri non hanno prorogato i regimi di garanzia e che un ulteriore Stato membro ne ha chiesto il rinnovo a condizioni diverse.

Infine, il Consiglio INVITA la Commissione a proseguire i lavori, di concerto con la BCE, e a concludere la valutazione delle garanzie del debito delle banche e, in particolare, del costo dei finanziamenti garantiti e non garantiti e dell'evoluzione dei finanziamenti dei mercati nel settore bancario dell'UE. Il Consiglio INVITA il Comitato economico e finanziario ad esaminare rapidamente i risultati di tale valutazione, a promuovere una riduzione graduale delle misure di sostegno che sia coordinata tra gli Stati membri, a proseguire l'analisi di come evitare ricadute negative tenuto conto delle specificità degli Stati membri, nonché a seguire l'evoluzione sui mercati finanziari e a riferire al Consiglio a intervalli periodici, come pure in previsione del Consiglio europeo del giugno 2010."

DECISIONE DEL CONSIGLIO

del 16 febbraio 2010

che intima alla Grecia di adottare le misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo

(2010/182/UE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 126, paragrafo 9, in combinato disposto con l'articolo 136,

vista la raccomandazione della Commissione,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 126, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita si fonda sull'obiettivo di finanze pubbliche sane come mezzo per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro.
- (3) La riforma del 2005 del patto di stabilità e crescita ha inteso rafforzarne l'efficacia e i fondamenti economici e garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine. Essa mirava ad assicurare in particolare che le condizioni economiche e di bilancio fossero sempre prese pienamente in considerazione in tutte le fasi della procedura per i disavanzi eccessivi. In tal modo, il patto di stabilità e crescita costituisce il quadro a sostegno delle politiche dei governi per tornare rapidamente a posizioni di bilancio sane, tenendo conto della situazione economica.
- (4) Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha deciso, in conformità dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Grecia esisteva un disavanzo eccessivo e ha emanato raccomandazioni per correggerlo entro il 2010, conformemente all'articolo 104, paragrafo 7, TCE e all'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi⁽¹⁾. Il Consiglio ha inoltre fissato al 27 ottobre 2009 il termine per l'adozione di misure efficaci.
- (5) Il disavanzo pubblico, effettivo e previsto, e i dati sul debito comunicati nell'aprile 2009 dalla Grecia sono stati sostanzialmente rivisti al rialzo nella notifica di ottobre 2009. Il disavanzo del 2008 è salito al 7¾ % del PIL (dal 5 % del PIL comunicato in aprile 2009), mentre il rapporto debito/PIL ha raggiunto, secondo i dati comunicati, il 99 % del PIL alla fine del 2008 (rispetto al 97,6 % indicato in aprile 2009). Conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea⁽²⁾, la Commissione (Eurostat) ha espresso una riserva generale sulla qualità dei dati effettivi comunicati dalla Grecia a causa di «notevoli incertezze» sulle cifre trasmesse. Dato che la riserva della Commissione (Eurostat) sulle statistiche di bilancio della Grecia non è ancora stata sciolta, tali statistiche non sono state ancora convalidate e possono essere quindi rivedute. In base alle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione e all'aggiornamento del programma di stabilità greco di gennaio 2010 («l'aggiornamento di gennaio 2010»), il disavanzo dell'amministrazione pubblica nel 2009 ha toccato il 12¾ % del PIL, discostandosi dall'obiettivo del 3,7 % del PIL stabilito nell'aggiornamento di gennaio 2010. In base alle previsioni ufficiali che danno la crescita reale del PIL nel 2010 pari a -¼ %, l'obiettivo di bilancio per il 2010 si attesta a 8,7 % del PIL, ossia molto al di sopra del valore di riferimento del 3 % del PIL.
- (6) Il 2 dicembre 2009 il Consiglio ha stabilito, in conformità dell'articolo 126, paragrafo 8, TFUE, che la Grecia non aveva dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7, TCE del 27 aprile 2009 («la raccomandazione del Consiglio del 27 aprile 2009»).
- (7) L'11 febbraio 2010 il Consiglio europeo ha esaminato la situazione di bilancio della Grecia, sostenendo gli sforzi e l'impegno del governo greco ad intraprendere quanto necessario, ivi inclusa l'adozione di misure supplementari, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi ambiziosi stabiliti nel programma di stabilità, ed ha invitato la Grecia ad attuare in maniera rigorosa e determinata tutti i provvedimenti volti a ridurre efficacemente il disavanzo di bilancio di 4 punti percentuali del PIL nel 2010.
- (8) Conformemente all'articolo 126, paragrafo 9, TFUE, qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di intimare allo Stato membro in questione di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo. Questa non è la prima volta che il Consiglio decide di agire a norma dell'articolo 126, paragrafo 9, TFUE nei confronti della Grecia. Il 17 febbraio 2005 il Consiglio ha deciso di intimare alla Grecia, ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 9, TCE, di prendere le misure volte alla riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

⁽²⁾ GU L 145 del 10.6.2009, pag. 1.

- (9) Nel determinare il contenuto dell'intimazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 9, TFUE, i seguenti fattori dovrebbero essere presi in considerazione, ivi compreso il termine per la correzione del disavanzo eccessivo. In primo luogo, la stima del disavanzo effettivo per il 2009 era molto più alta di quella prevista quando è stata adottata la raccomandazione del Consiglio del 27 aprile 2009 e gli sforamenti della spesa e la diminuzione delle entrate hanno più che vanificato le misure di risanamento di bilancio attuate nel corso del 2009. L'adeguamento totale necessario a correggere il disavanzo eccessivo è superiore a 9¼ punti percentuali del PIL. In secondo luogo, l'aggiustamento di bilancio nominale previsto nell'aggiornamento di gennaio 2010 è pari a 4 punti percentuali del PIL, due terzi dei quali, secondo le autorità greche, risultano da misure permanenti.
- (10) Alla luce di questi fattori e considerato il profondo bisogno di risanamento, pare necessario prorogare di due anni il termine fissato dalla raccomandazione del Consiglio del 27 aprile 2009 per la correzione del disavanzo eccessivo in Grecia, fissando il nuovo termine al 2012, in linea con l'aggiornamento di gennaio 2010.
- (11) Il 16 febbraio 2010 il Consiglio ha adottato la raccomandazione alla Grecia ⁽¹⁾, intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria («la raccomandazione del Consiglio del 16 febbraio 2010»).
- (12) In base ai tassi di crescita del PIL reale di -¼ % e ¾ %, secondo quanto previsto per il 2010 e 2011 nelle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione e considerati i rischi per le prospettive di bilancio, sarà di fondamentale importanza che il bilancio 2010 sia attuato con rigore per riportare i conti pubblici sulla via della correzione del disavanzo eccessivo entro il 2012. Affinché il disavanzo non superi il 5,6 % del PIL nel 2011 e il 2,8 % nel 2012, occorre che nel 2011 e nel 2012 siano adottate concrete misure permanenti. La correzione di bilancio, misurata in termini strutturali, necessaria per avviare tale percorso di riduzione del disavanzo dovrebbe essere pari ad almeno 3½ % del PIL nel 2010 e nel 2011 e a 2½ % nel 2012.
- (13) La correzione del disavanzo eccessivo, oltre a richiedere una serie di tagli specifici della spesa pubblica (in particolare, la riduzione dei costi salariali, dei trasferimenti sociali e del numero di dipendenti pubblici) e un aumento del gettito (in particolare, mediante una riforma fiscale e l'aumento delle accise e delle imposte sui beni immobili), passa attraverso vari miglioramenti del quadro di bilancio della Grecia (quali una programmazione di bilancio a medio termine, l'adozione di regole di bilancio e qualche cambiamento istituzionale). Gran parte di queste misure sono state delineate dalle stesse autorità greche nell'aggiornamento di gennaio 2010. È opportuno chiedere esplicitamente la completa attuazione di tutte le misure necessarie entro termini ben precisi, poiché sembra essere la via ineludibile per risanare le finanze pubbliche in Grecia in maniera credibile e sostenibile. Dati i rischi legati al percorso di risanamento di bilancio programmato, la Grecia deve essere pronta ad adottare misure supplementari, come annunciato nel programma di stabilità, e ad attuarle per garantire il rispetto del percorso verso la correzione del disavanzo.
- (14) Poiché nella compilazione delle statistiche di bilancio della Grecia si osservano lacune gravi e ricorrenti e affinché sia possibile controllare a dovere la situazione delle finanze pubbliche in questo paese, serve un maggiore impegno per migliorare la raccolta e il trattamento dei dati delle amministrazioni pubbliche prescritti dalla legislazione in vigore, rafforzando, in particolare, i meccanismi che ne assicurano una trasmissione corretta e rapida. Ciò riguarda in particolare la compilazione trimestrale e annuale delle statistiche sulle finanze pubbliche conformemente ai regolamenti (CE) n. 2223/96 ⁽²⁾, (CE) n. 264/2000 ⁽³⁾, (CE) n. 1221/2002 ⁽⁴⁾, (CE) n. 501/2004 ⁽⁵⁾, (CE) n. 1222/2004 ⁽⁶⁾, (CE) n. 1161/2005 ⁽⁷⁾ e (CE) n. 479/2009, come pure la pubblicazione mensile dei dati sull'esecuzione del bilancio dello Stato e la rapida disponibilità dei dati finanziari relativi alla sicurezza sociale, agli enti locali e ai fondi fuori bilancio. Pur tuttavia, tenuto conto del tempo che può richiedere l'introduzione delle modifiche amministrative necessarie a produrre statistiche di bilancio attendibili, è importante controllare regolarmente l'evoluzione del debito pubblico e definire obiettivi strategici sia per il disavanzo sia per l'evoluzione del livello del debito.

(2) Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (GU L 310 del 30.11.1996, pag. 1).

(3) Regolamento (CE) n. 264/2000 della Commissione, del 3 febbraio 2000, relativo all'attuazione del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio con riferimento alle statistiche congiunturali della finanza pubblica (GU L 29 del 4.2.2000, pag. 4).

(4) Regolamento (CE) n. 1221/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, per quanto riguarda i conti trimestrali non finanziari delle amministrazioni pubbliche (GU L 179 del 9.7.2002, pag. 1).

(5) Regolamento (CE) n. 501/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, relativo ai conti finanziari trimestrali delle amministrazioni pubbliche (GU L 81 del 19.3.2004, pag. 1).

(6) Regolamento (CE) n. 1222/2004 del Consiglio, del 28 giugno 2004, relativo all'elaborazione e alla comunicazione di dati sul debito pubblico su base trimestrale (GU L 233 del 2.7.2004, pag. 1).

(7) Regolamento (CE) n. 1161/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, relativo alla compilazione di conti trimestrali non finanziari per settore istituzionale (GU L 191 del 22.7.2005, pag. 22).

(1) Cfr. pag. 65 della presente Gazzetta ufficiale.

- (15) Secondo le stime alla fine del 2009 il debito pubblico lordo era superiore al 113 % del PIL. Nettamente al di sopra del valore di riferimento del 60 % stabilito dal TFUE, si tratta di uno dei rapporti debito/PIL più alti dell'Unione che, accompagnato agli sviluppi del mercato e all'implicito riprezzamento del rischio, non solo rende più costoso il finanziamento di ogni emissione aggiuntiva, ma aumenta anche il costo del rifinanziamento del debito pubblico attuale. A far variare il livello del debito hanno inoltre ampiamente contribuito fattori diversi dall'indebitamento netto. È necessario che la Grecia si impegni in un'azione ulteriore per tenere sotto controllo tali fattori al fine di ridurre il rapporto debito/PIL a un ritmo soddisfacente, conforme alle proiezioni del saldo dell'amministrazione pubblica e alla crescita nominale del PIL. La variazione annuale dei livelli nominali del debito pubblico nel periodo 2010-2012 dovrebbe concordare con gli obiettivi di disavanzo e con un aggiustamento complessivo stock/flussi pari a $\frac{1}{4}$ % di PIL all'anno nel 2010, 2011 e 2012.
- (16) La Grecia dovrebbe presentare entro il 16 marzo 2010 una relazione in cui annuncia le misure per raggiungere gli obiettivi di bilancio per il 2010 e il calendario in base al quale attuarle. La Grecia dovrebbe inoltre presentare regolarmente una relazione al Consiglio e alla Commissione, per riferire in che modo sono attuate le misure definite nella presente decisione. Data la gravità della situazione di bilancio della Grecia, a partire dal 15 maggio 2010 tali relazioni dovrebbero essere presentate a cadenza periodica e rese pubbliche. Esse dovrebbero in particolare contenere una descrizione delle misure attuate e di quelle da attuarsi nel 2010 al fine di consolidare le finanze pubbliche e migliorarne la sostenibilità a lungo termine. Poiché il risanamento del bilancio va necessariamente di pari passo con la necessaria realizzazione di riforme strutturali e con il miglioramento della competitività, la Grecia dovrebbe altresì indicare nelle suddette relazioni le misure adottate in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 16 febbraio 2010. Inoltre, le relazioni dovrebbero infine contenere informazioni sull'esecuzione mensile del bilancio dello Stato; sull'esecuzione del bilancio della sicurezza sociale e dei comuni; sull'emissione di debito; sull'andamento dell'occupazione nel settore pubblico; sulle spese in attesa di pagamento e, a cadenza almeno annuale, sulla situazione finanziaria delle aziende pubbliche. Poiché il risanamento del bilancio va necessariamente di pari passo con la necessaria realizzazione di riforme strutturali e con il miglioramento della competitività, il Consiglio ha invitato la Grecia a riferire sulle misure adottate in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 16 febbraio 2010 nell'ambito delle relazioni trimestrali previste dalla presente decisione. La Commissione e il Consiglio esamineranno le relazioni per valutare i progressi compiuti nella correzione del disavanzo eccessivo.
- (17) Nella dichiarazione dell'11 febbraio 2010 i capi di Stato o di governo dell'Unione europea hanno invitato la Commissione a sorvegliare strettamente l'attuazione della presente decisione di concerto con la BCE e a proporre le misure supplementari necessarie.
- (18) Dopo aver corretto il disavanzo eccessivo, la Grecia adotta le misure opportune per raggiungere il più rapidamente possibile l'obiettivo a medio termine (OMT) di un bilancio in pareggio in termini strutturali. A tal fine, le autorità greche dovrebbero continuare ad assicurare l'attuazione di misure permanenti finalizzate al controllo della spesa primaria corrente, in particolare i costi salariali, i trasferimenti sociali, i sussidi ed altri trasferimenti. La Grecia dovrebbe inoltre far sì che il risanamento del bilancio sia anche teso a migliorare la qualità delle finanze pubbliche e contribuisca a far recuperare competitività alla propria economia, nell'ambito di un programma globale di riforme, attuando rapidamente le politiche concepite per proseguire la riforma dell'amministrazione tributaria. In considerazione dell'aumento del debito e della prevista crescita della spesa legata all'invecchiamento della popolazione, le autorità greche dovrebbero continuare a migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. La Grecia pone fine alla presente situazione di disavanzo eccessivo il più rapidamente possibile e al più tardi entro il 2012.
2. Il percorso di aggiustamento alla correzione del disavanzo eccessivo prevede un aggiustamento strutturale annuo di almeno $3\frac{1}{2}$ punti percentuali del PIL nel 2010 e nel 2011, e di almeno $2\frac{1}{2}$ punti percentuali del PIL nel 2012.
3. Il percorso di aggiustamento di cui al paragrafo 2 prevede che il disavanzo dell'amministrazione pubblica non superi 21 270 milioni di EUR nel 2010, 14 170 milioni di EUR nel 2011 e 7 360 milioni di EUR nel 2012.
4. Il percorso di aggiustamento di cui al paragrafo 2 prevede che la variazione annuale del debito lordo consolidato delle amministrazioni pubbliche non superi 21 760 milioni di EUR nel 2010, 14 680 milioni di EUR nel 2011 e 7 880 milioni di EUR nel 2012.
5. La riduzione del disavanzo dovrebbe essere accelerata qualora le condizioni economiche o di bilancio si dovessero rivelare migliori di quanto previsto.

Articolo 2

Per porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo e rispettare il percorso di aggiustamento, la Grecia attua una serie di misure di risanamento del bilancio, tra le quali rientrano quelle illustrate nel programma di stabilità, in particolare:

A. MISURE DI BILANCIO URGENTI DA ADOTTARE ENTRO IL 15 MAGGIO 2010

Come delineato nel programma di stabilità, compresi i provvedimenti di bilancio annunciati il 2 febbraio 2010, la Grecia provvede a:

Spesa

- a) trasferire in una riserva per imprevisti il 10 % degli stanziamenti di bilancio destinati ai ministeri (all'infuori di salari e pensioni) iscritti nel bilancio 2010, in attesa di ripartire nuovamente tali stanziamenti tra i ministeri e individuare i programmi di spesa da razionalizzare, nell'ottica di una riduzione sostanziale e permanente della spesa;
- b) ridurre i costi salariali, in particolare congelando i salari nominali dell'amministrazione centrale, degli enti locali, delle agenzie dello Stato e di altre istituzioni pubbliche ed effettuando tagli all'occupazione; bloccare nuove assunzioni nel 2010 e sopprimere i posti vacanti nell'amministrazione pubblica, compresi i contratti temporanei, in particolare non sostituendo i funzionari di ruolo che vanno in pensione;
- c) ridurre le indennità speciali versate ai dipendenti pubblici (anche quelle provenienti da conti fuori bilancio), con la conseguente riduzione delle retribuzioni complessive nel settore pubblico, come primo passo per migliorare il sistema salariale dell'amministrazione pubblica e razionalizzare la griglia dei salari in questo settore;
- d) effettuare tagli nominali dei trasferimenti versati dalla sicurezza sociale, anche mediante misure volte a limitare l'indicizzazione delle prestazioni e dei diritti;

Entrate

- e) mettere in atto un sistema d'imposizione progressiva per tutte le fonti di reddito ed un trattamento orizzontalmente unificato per i redditi da lavoro e da capitale;
- f) abrogare tutte le esenzioni e le disposizioni di tassazione autonoma vigenti nel sistema fiscale, compreso il reddito da prestazioni speciali dei dipendenti pubblici;
- g) introdurre un sistema d'imposizione presuntiva per i lavoratori autonomi;
- h) introdurre imposte permanenti per gli immobili e aumentare le aliquote dell'imposta sugli immobili rispetto a quelle applicate al 31 dicembre 2009;
- i) aumentare le accise sul tabacco, sull'alcool e sui carburanti rispetto a quelle applicate al 31 dicembre 2009;
- j) definire nel dettaglio e attuare entro la fine di marzo 2010 le riforme del sistema fiscale attualmente in programma, utilizzando i guadagni potenziali d'efficienza per ridurre ancor più il disavanzo.

B. MISURE DI SOSTEGNO PER SALVAGUARDARE GLI OBIETTIVI DI BILANCIO 2010

- a) Nella misura in cui una serie di rischi connessi ai massimali di disavanzo e di debito fissati dall'articolo 1, paragrafi 3 e 4, si realizzano, nella relazione da presentare entro il 16 marzo 2010 la Grecia annuncia misure supplementari rispetto a quelle previste dall'articolo 2, sezione A, per garantire il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio del 2010. Le misure supplementari in linea di principio dovrebbero consistere in tagli della spesa (ad esempio, tagli a ulteriori spese correnti e in conto capitale, tra l'altro annullando assegnazioni di bilancio alla riserva per imprevisti), ma potrebbero anche es-

sere dirette ad incrementare le entrate (ad esempio, incrementando le entrate IVA, introducendo accise sugli articoli di lusso, tra cui le automobili ad uso privato, aumentando ulteriormente le accise sui prodotti connessi all'energia). La prima valutazione a tal riguardo avrà luogo in occasione del primo rapporto il 16 marzo 2010.

C. ALTRE MISURE DA ADOTTARE ENTRO LA FINE DEL 2010**Spesa**

- a) Intraprendere le riforme necessarie per ridurre in modo significativo l'incidenza dell'invecchiamento della popolazione sul bilancio, intervenendo nel sistema sanitario e in quello pensionistico, riforme che devono essere convalidate mediante la procedura di verifica *inter pares* nell'ambito del comitato di politica economica; in particolare, adottare una riforma parametrica del sistema pensionistico per assicurare la sostenibilità finanziaria di detto sistema di fronte all'invecchiamento della popolazione; a tal fine, la riforma dovrebbe contemplare la diminuzione dei limiti massimi delle pensioni, l'aumento progressivo dell'età pensionabile, sia delle donne che degli uomini, una nuova formula per l'erogazione delle prestazioni pensionistiche che rispecchi meglio i contributi versati durante l'intera vita professionale e favorisca l'equità intergenerazionale, e una razionalizzazione del sistema delle prestazioni speciali a sostegno delle pensioni più basse;

- b) ridurre il numero dei dipendenti pubblici, con ulteriori tagli dei contratti temporanei e attenendosi alla regola di un'assunzione ogni cinque pensionamenti;

- c) riformare il sistema di pagamento dei salari dei dipendenti diretti dell'amministrazione pubblica, istituendo principi unificati per la determinazione e la pianificazione dei salari; razionalizzare la griglia salariale, mirando a ridurre i costi salariali; è altresì necessario risparmiare sui costi salariali a livello locale; applicare agli enti locali e a varie altre agenzie la nuova griglia salariale unificata del settore pubblico, dopo averla perfezionata, avendo altresì cura di non perdere i funzionari migliori;

Entrate

- d) intensificare con determinazione la lotta contro la frode e l'evasione fiscale (in particolare per quanto riguarda l'IVA, l'imposta sul reddito delle società e il regime fiscale per i titolari di reddito da lavoro autonomo), anche facendo rispettare più rigorosamente le disposizioni in materia di pagamento delle imposte, ed utilizzare i potenziali proventi per ridurre ancor più il disavanzo;

- e) proseguire l'ammodernamento dell'amministrazione tributaria, in particolare attraverso la creazione di un ufficio preposto alla riscossione delle imposte, con dovere di rendicontazione, che dovrebbe stabilire obiettivi annuali e applicare sistemi di valutazione per il controllo delle prestazioni degli uffici tributari; stanziare le risorse necessarie per personale di alto livello, infrastrutture e attrezzature, organizzazione della gestione e sistemi di condivisione delle informazioni, che dovrebbero disporre di garanzie sufficienti contro un'ingerenza politica;

Quadro di bilancio

- f) illustrare nel dettaglio le misure da attuare nel 2011 e nel 2012, per rispettare gli obiettivi dell'aggiornamento di gennaio 2010;
- g) rafforzare la posizione del ministero delle Finanze rispetto agli altri ministri nell'ambito dell'elaborazione della legge finanziaria annuale e consolidare i meccanismi di controllo a sua disposizione durante l'esecuzione del bilancio; assicurare, inoltre, che il bilancio venga effettivamente eseguito in base ai programmi;
- h) perseguire la riforma della Ragioneria generale dello Stato, anche nei modi seguenti: istituendo un ufficio preposto al bilancio, con dovere di rendicontazione, con il compito di stabilire obiettivi di spesa pluriennali e avvalersi di sistemi di valutazione per il controllo delle prestazioni; stanziare le risorse necessarie per coprire i costi di personale di alto livello, infrastrutture e attrezzature, organizzazione della gestione e sistemi di condivisione delle informazioni, che dovrebbero disporre di garanzie sufficienti contro un'ingerenza politica;
- i) adottare un quadro di bilancio a medio termine, che preveda massimali di spesa obbligatori vincolati ad una regola di spesa pluriennale, e creare un'agenzia indipendente per la politica di bilancio che puntualmente renda pubblici i dati riguardanti i piani e l'esecuzione del bilancio di tutti gli organismi dell'amministrazione pubblica;
- j) nel quadro di bilancio a medio termine di cui alla lettera i) annunciare tempestivamente le misure supplementari permanenti che s'intendono adottare per ridurre la spesa nel medio termine;
- k) intensificare con determinazione la lotta contro la corruzione nell'amministrazione pubblica, in particolare per quanto riguarda i salari e le indennità, gli appalti pubblici, l'accertamento e la riscossione delle imposte;
- l) adottare le misure necessarie per evitare una riduzione della durata media del debito pubblico;
- m) continuare ad adoperarsi per controllare i fattori diversi dall'indebitamento netto, che contribuiscono alla variazione dei livelli del debito.

D. ALTRE MISURE DI BILANCIO DA ADOTTARE ENTRO IL 2012**Spesa**

- a) Attuare nel 2011 e nel 2012 misure d'aggiustamento di natura permanente, incentrate soprattutto sulle spese cor-

renti; più precisamente, procedere a tagli della spesa per ottenere risparmi permanenti nella spesa dei consumi dell'amministrazione pubblica, in particolare i costi salariali, i trasferimenti sociali e il numero dei dipendenti pubblici;

Entrate

- b) in un quadro di bilancio a medio termine, continuare ad attuare con rigore la riforma dell'amministrazione tributaria, destinando le entrate potenziali alla riduzione del disavanzo;

Quadro di bilancio

- c) rafforzare i meccanismi istituzionali necessari a fornire previsioni di bilancio ufficiali affidabili e plausibili, che tengano conto dei dati disponibili sugli sviluppi e sulle tendenze recenti dell'esecuzione; a tal fine, le previsioni macroeconomiche ufficiali dovrebbero essere riesaminate da esperti esterni; le previsioni dei servizi della Commissione fungono da punto di riferimento;
- d) evitare di includere negli obiettivi di bilancio misure una tantum di riduzione del disavanzo;
- e) nel quadro di bilancio a medio termine, adottare misure supplementari permanenti di riduzione della spesa volte a raggiungere l'OMT di un saldo vicino al pareggio o positivo.

Articolo 3

Affinché la spesa e le entrate siano controllate in modo tempestivo ed efficace e gli sviluppi di bilancio debitamente seguiti, la Grecia dovrebbe:

- a) entro il 15 maggio 2010, adottare disposizioni di legge che rendano obbligatoria la pubblicazione dell'esecuzione di bilancio a cadenza mensile, entro e non oltre 10 giorni dalla fine di ogni mese;
- b) far rispettare il vigente obbligo che impone agli enti di previdenza e assistenza sociale e agli ospedali di pubblicare i conti e i bilanci annuali ufficiali;
- c) continuare ad adoperarsi per migliorare la raccolta e il trattamento dei dati dell'amministrazione pubblica, in particolare rafforzando i meccanismi di controllo delle autorità competenti in materia di statistica e della ragioneria di Stato e garantendo che vi sia responsabilità personale effettiva in caso di comunicazione di informazioni inesatte, per assicurare la trasmissione tempestiva di dati di alta qualità sulle amministrazioni pubbliche in conformità dei regolamenti (CE) n. 2223/96, (CE) n. 264/2000, (CE) n. 1221/2002, (CE) n. 501/2004, (CE) n. 1222/2004, (CE) n. 1161/2005, (CE) n. 223/2009 ⁽¹⁾ e (CE) n. 479/2009;

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1101/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla trasmissione all'Istituto statistico delle Comunità europee di dati statistici protetti dal segreto, il regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio, relativo alle statistiche comunitarie, e la decisione 89/382/CEE, Euratom del Consiglio, che istituisce un comitato del programma statistico delle Comunità europee (GU L 87 del 31.3.2009, pag. 164).

- d) collaborare con la Commissione (Eurostat) in modo da concordare rapidamente un piano d'azione per colmare le lacune statistiche, istituzionali e di governance;
- e) collaborare con la Commissione (Eurostat) e ricevere l'opportuna assistenza tecnica in loco per la compilazione delle statistiche di bilancio e di altre statistiche macroeconomiche.

Articolo 4

1. Entro il 16 marzo 2010 la Grecia presenta al Consiglio e alla Commissione e rende pubblica una relazione in cui illustra il calendario d'attuazione delle misure adottate a norma dell'articolo 2 della presente decisione intese a raggiungere gli obiettivi di bilancio per il 2010, comprese, se del caso, le misure necessarie di cui all'articolo 2, sezione B.

2. Entro il 15 maggio 2010 la Grecia presenta al Consiglio e alla Commissione e rende pubblica una relazione in cui illustra le misure strategiche necessarie per conformarsi alla presente decisione. In seguito, la Grecia presenta e rende pubbliche tali relazioni a cadenza trimestrale.

3. Le relazioni di cui al paragrafo 2 dovrebbero contenere informazioni dettagliate sui seguenti aspetti:

- a) misure concrete attuate alla data della relazione per conformarsi alla presente decisione, compreso il loro impatto di bilancio quantificato;
- b) misure concrete programmate per conformarsi alla presente decisione, la cui attuazione è prevista dopo la data della relazione, il relativo calendario d'attuazione e la stima del loro impatto di bilancio;
- c) esecuzione mensile del bilancio dello Stato;
- d) l'esecuzione del bilancio infra-annuale relativamente alla sicurezza sociale, agli enti locali e ai fondi fuori bilancio;
- e) emissione e rimborso del debito pubblico;

- f) sviluppi permanenti e temporanei dell'occupazione nel settore pubblico;
- g) spesa pubblica in attesa di pagamento (arretrati accumulati);
- h) situazione finanziaria delle imprese pubbliche e di altri organismi pubblici (tali informazioni dovrebbero essere fornite con frequenza annuale).

4. La Commissione e il Consiglio valutano le relazioni al fine di accertare se la Grecia si è conformata alla presente decisione.

Nell'ambito di tale valutazione la Commissione può indicare le misure necessarie per conformarsi al percorso di aggiustamento stabilito dalla presente decisione per la correzione del disavanzo eccessivo.

Articolo 5

La Grecia dà seguito effettivo alla presente decisione entro il 15 maggio 2010.

Articolo 6

Gli effetti della presente decisione decorrono dalla data della notificazione.

Articolo 7

La Repubblica ellenica è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, addì 16 febbraio 2010.

Per il Consiglio
La presidente
E. SALGADO

DECISIONI

DECISIONE DEL CONSIGLIO

del 16 febbraio 2010

che rende pubblica la raccomandazione 2010/190/UE intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria

(2010/181/UE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

DECIDE:

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 4,

vista la proposta della Commissione,

considerando quanto segue:

- (1) Il 16 febbraio 2010 il Consiglio ha adottato la raccomandazione 2010/190/UE ⁽¹⁾ intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria.
- (2) La pubblicazione di tale raccomandazione dovrebbe agevolare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, contribuire a una maggiore comprensione tra gli operatori economici e favorire l'attuazione delle misure raccomandate,

Articolo 1

La raccomandazione 2010/190/UE intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 2

Gli effetti della presente decisione decorrono dal 16 febbraio 2010.

Fatto a Bruxelles, addì 16 febbraio 2010.

Per il Consiglio
La presidente
E. SALGADO

⁽¹⁾ Cfr. pag. 65 della presente Gazzetta ufficiale.



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 16 febbraio 2010
(OR. en)**

6145/10

LIMITE

**ECOFIN 78
UEM 35**

ATTI LEGISLATIVI ED ALTRI STRUMENTI

Oggetto: RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO ALLA GRECIA intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO ALLA GRECIA

del

**intesa a porre fine alla mancanza di coerenza delle politiche economiche
della Grecia con gli indirizzi di massima e a scongiurare il rischio di compromettere
il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 4,

vista la raccomandazione della Commissione,

considerando quanto segue:

- (1) La situazione della Grecia a livello macroeconomico e di bilancio ha subito un netto degrado nello scorso anno e le finanze pubbliche greche sono uscite dalla recessione molto più danneggiate di quanto si sarebbe potuto attendere. Tali sviluppi sono in gran parte dovuti a fattori nazionali che da tempo hanno preso consistenza, minando la posizione di creditore netto dell'economia greca e dando luogo a squilibri esterni forti e persistenti, che rispecchiano le grandi perdite di competitività e un evidente deterioramento della situazione di bilancio.
- (2) Le politiche nazionali in materia di gestione della politica di bilancio, il livello di efficienza dell'amministrazione pubblica e l'assenza di riforme strutturali (settori per i quali gli indicatori situano la Grecia in fondo alle classifiche internazionali) hanno contribuito agli scarsi risultati economici e di bilancio.
- (3) L'attuale situazione pone grandi difficoltà per la sostenibilità a lungo termine dell'economia greca e la situazione economica e di bilancio può avere ricadute negative su altri paesi della zona dell'euro, come mostra l'evoluzione dei differenziali di rendimento finanziario in un certo numero di Stati membri. La situazione attuale rischia inoltre di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria.

- (4) Il Consiglio e la Commissione hanno ripetutamente messo in evidenza i problemi strutturali a lungo termine dell'economia greca nei vari esercizi di vigilanza multilaterale, tra i quali la vigilanza di bilancio nell'ambito del patto di stabilità e crescita e della strategia di Lisbona, in cui gli indirizzi di massima per le politiche economiche¹ fungono da quadro generale di riferimento per le riforme strutturali nell'Unione e nella zona dell'euro. Tali indirizzi di massima comprendono le raccomandazioni agli Stati membri affinché rispettino i propri obiettivi di bilancio a medio termine e provvedano ad assicurare la correzione tempestiva dei disavanzi eccessivi, nonché mirino a correggere il disavanzo delle partite correnti realizzando riforme strutturali, rilanciando la competitività con l'estero e contribuendo alla correzione mediante le politiche di bilancio.
- (5) In tale contesto, a causa dei profondi problemi strutturali dell'economia greca che toccano il bilancio, l'occupazione e il mercato dei prodotti, il Consiglio nella sua raccomandazione del 25 giugno 2009² ha osservato che la Grecia deve "*intensificare gli sforzi per ovviare agli squilibri macroeconomici e alle carenze strutturali della [propria] economia*" e ha rivolto alcune raccomandazioni specifiche alla Grecia, invitandola, tra l'altro, a proseguire il risanamento delle finanze pubbliche; migliorare la concorrenza in materia di servizi professionali; attuare riforme per aumentare gli investimenti a favore di R&S; utilizzare meglio i fondi strutturali; riformare l'amministrazione pubblica e adottare un'ampia gamma di misure per il mercato del lavoro in base ad un'impostazione integrata basata sulla flessicurezza. Il Consiglio ha altresì raccomandato alla Grecia, in quanto membro della zona dell'euro, di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e di migliorarne la qualità, di ammodernare la pubblica amministrazione e di applicare i principi comuni dell'Unione in materia di flessicurezza.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/growth_jobs/guidelines/index_en.htm

² Raccomandazione del Consiglio, del 25 giugno 2009, sull'aggiornamento nel 2009 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri (GU L 183 del 15.7.2009, pag. 1).

- (6) La politica economica e quella di bilancio della Grecia si discostano dalle raccomandazioni specifiche rivolte a questo paese a titolo degli indirizzi di massima per le politiche economiche, nonché dalle raccomandazioni indirizzate agli Stati membri che appartengono alla zona dell'euro, fissate nella raccomandazione del Consiglio, del 14 maggio 2008, sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità.
- (7) Il 15 gennaio 2010 la Grecia ha presentato l'aggiornamento per il 2010 del proprio programma di stabilità, che contiene gli obiettivi per il bilancio fino al 2013 e che dovrebbe essere letto insieme al bilancio del 2010 adottato dal Parlamento greco il 23 dicembre 2009; il 16 febbraio 2010 il Consiglio ha formulato un parere sull'aggiornamento del 2010 del programma di stabilità greco in conformità dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (EC) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹. Il 16 febbraio 2010 il Consiglio ha inoltre adottato una decisione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 9, TFUE, che intima alla Grecia di prendere le misure volte alla riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo² ("la decisione del Consiglio del 16 febbraio 2010").

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU: inserire il riferimento per il documento st6147/10.

- (8) Il buon funzionamento del coordinamento delle politiche economiche nella zona dell'euro richiede l'uso tempestivo degli strumenti disponibili a titolo dell'articolo 121 TFUE. L'articolo 121, paragrafo 4, TFUE prevede che la Commissione possa rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione e raccomandare al Consiglio di rivolgere a detto Stato membro le opportune raccomandazioni. Data la gravità della situazione e affinché vi sia coerenza con la decisione del Consiglio del 16 febbraio 2010, è opportuno che il Consiglio adotti le necessarie raccomandazioni. Inoltre, il Consiglio può decidere, su proposta della Commissione, di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni.
- (9) Sebbene il deterioramento delle condizioni macroeconomiche nel 2009 sia stato molto più netto rispetto a quanto anticipato dalle autorità, le finanze pubbliche hanno subito un deterioramento molto maggiore di quanto si sarebbe potuto attendere in esito ad una crisi rivelatasi più grave del previsto. Tale deterioramento è in ampia misura il risultato delle politiche di bilancio attuate dal governo greco. Il disavanzo dell'amministrazione pubblica per il 2009 è attualmente stimato a $12\frac{3}{4}\%$ del PIL, rispetto a un obiettivo di $3\frac{3}{4}\%$ del PIL stabilito nell'aggiornamento del programma di stabilità del gennaio 2009.

- (10) Il bilancio del 2010 è stato adottato dal Parlamento greco il 23 dicembre 2009, con un obiettivo di disavanzo per il 2010 pari a 9,1% del PIL. Le autorità greche nel frattempo hanno annunciato l'intenzione di accelerare l'aggiustamento del bilancio già nel 2010 e hanno fissato l'obiettivo di bilancio per il 2010 a 8,7% del PIL. L'aggiornamento del programma di stabilità del gennaio 2009 ha confermato l'obiettivo di bilancio rivisto per il 2010 a 8,7% del PIL .
- (11) L'impatto di bilancio a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione è di gran lunga superiore alla media dell'Unione, soprattutto a causa dell'ingente aumento che si prevede subirà nei prossimi decenni la spesa pensionistica in percentuale del PIL. Come mette in luce la relazione sulla sostenibilità del 2009 dei servizi della Commissione, gli indicatori disponibili rivelano l'esistenza di gravi rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche, che occorre proteggere, oltre che con il risanamento del bilancio, mediante una riforma del sistema pensionistico e della sanità. Il sistema pensionistico della Grecia soffre di vari problemi, ivi compreso quello di una copertura frammentaria. Sebbene la Grecia abbia un tasso di prestazioni medio tra i più alti dell'Unione, con ripercussioni negative sugli incentivi all'occupazione, come dimostra in particolare la bassa percentuale di occupati tra i lavoratori più anziani, essa annovera uno dei maggiori tassi di povertà tra gli anziani. Anche i regimi di pensionamento anticipato sono fonte di problemi, in quanto offrono formule di pensionamento alternative ma costose. Occorre riformare anche il sistema sanitario, in particolare per migliorare in maniera significativa l'efficienza e la gestione, aspetti che sono stati spesso causa di sforamenti di bilancio. Le riforme del mercato del lavoro dovrebbero sostenere la maggiore offerta di manodopera al fine di accrescere la base contributiva.

- (12) La Grecia dovrebbe recuperare competitività e correggere i profondi squilibri esterni. In tale contesto, conformemente agli indirizzi di massima per le politiche economiche, la Grecia dovrebbe mirare a correggere il disavanzo delle partite correnti *"attuando riforme strutturali, rilanciando la competitività con l'estero e [...] contribuendo alla correzione del disavanzo mediante politiche finanziarie"*. A tal fine, le autorità greche dovrebbero attuare misure permanenti intese a tenere sotto controllo la spesa primaria corrente, in particolare i costi salariali del settore pubblico, e realizzare con urgenza le riforme strutturali del mercato dell'occupazione e dei prodotti. In particolare, le autorità greche dovrebbero provvedere a che le misure di risanamento del bilancio siano anche finalizzate a migliorare la qualità delle finanze pubbliche, nell'ambito di un programma globale di riforma, dando nel contempo rapida attuazione alle politiche necessarie a proseguire la riforma dell'amministrazione tributaria.
- (13) Una serie di indicatori e analisi confermano che negli ultimi dieci anni la Grecia è andata ampiamente e costantemente perdendo competitività dei prezzi. Tale fenomeno si spiega innanzitutto con l'aumento dei salari, in misura superiore all'aumento della produttività. L'aumento delle retribuzioni del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato è avvenuto più rapidamente in Grecia che in altre economie della zona dell'euro e ha influito sulle contrattazioni salariali in generale, mettendo in luce il ruolo fondamentale che il settore pubblico è chiamato a svolgere per ripristinare la moderazione salariale. Inoltre, alcuni aspetti del sistema di contrattazione collettiva vigente in Grecia (come, ad esempio, la contrattazione intermedia) possono spiegare lo sfasamento tra progressione dei salari e aumento della produttività e richiedono degli aggiustamenti da concordarsi tra le parti sociali. In un'ottica futura il sistema di contrattazione salariale deve sostenere le modifiche salariali che più riflettono la competitività, l'evoluzione in termini di produttività e le condizioni del mercato del lavoro locale.

- (14) L'amministrazione pubblica costituisce uno dei più grossi ostacoli ad una maggiore efficienza in Grecia. A confronto con altri paesi a livello internazionale, la Grecia si situa generalmente agli ultimi posti quanto al suo settore pubblico, i cui problemi si ritiene scaturiscano da una capacità e un'efficienza amministrative insufficienti. Le autorità si sono impegnate a migliorarlo, impegno che dovrà tradursi in tagli del personale, migliore gestione delle risorse umane negli enti pubblici, riduzione dei costi, maggiore trasparenza, maggiore certezza del diritto ed effettiva applicazione delle politiche.
- (15) La Grecia ha un notevole margine di manovra per migliorare il contesto imprenditoriale e il funzionamento del mercato dei prodotti. Le imprese devono far fronte a procedure amministrative complesse, onerose e lunghe. I servizi professionali sono estremamente regolamentati e gli ostacoli alla concorrenza figurano tra i più numerosi rispetto agli altri paesi dell'Unione. Inoltre, la liberalizzazione delle industrie di rete (ad esempio l'energia) risulta inferiore alla media dell'Unione e tale media non è raggiunta neppure per quanto concerne l'apertura dei mercati nel settore dei trasporti, in particolare nelle ferrovie. Gli investimenti nel settore privato e nell'occupazione potrebbero essere aumentati con un costo limitato per le finanze pubbliche grazie a riforme in questi settori. Le riforme del mercato dei prodotti potrebbero contribuire anche ad attuare la riforma del mercato del lavoro, riducendo la pressione sui costi.

- (16) Anche il mercato del lavoro ha bisogno di essere riformato secondo i principi comuni della flessicurezza, come ha rilevato il Consiglio nelle sue raccomandazioni del 2009 sull'attuazione delle politiche per l'occupazione. Occorre prestare particolare attenzione ai giovani, date le difficoltà cui devono far fronte per accedere ad un'occupazione regolare. Vi è un ampio margine di manovra per intervenire a sostegno della transizione al mercato del lavoro, ad esempio migliorando le politiche dell'istruzione e della formazione professionale, riqualificando la forza lavoro e rendendo più efficaci le politiche attive per l'impiego, anche attingendo al Fondo sociale europeo. Occorre inoltre semplificare la normativa in materia di tutela dell'occupazione. Le politiche dovrebbero altresì incoraggiare la partecipazione attiva al mercato del lavoro. L'attuazione di queste raccomandazioni è di fondamentale importanza per l'economia greca. È quindi opportuno tenere in debita considerazione gli effetti sull'occupazione degli interventi strutturali adottati in campo economico.
- (17) Il buon esito degli sforzi volti a ripristinare la competitività e la sostenibilità delle finanze pubbliche può essere determinato da un utilizzo più rapido ed efficace dei fondi strutturali e di coesione dell'Unione. Rispetto ad altri Stati membri la Grecia stenta ad avvalersi appieno di tali fondi. Delineando, in collaborazione con la Commissione, misure in grado di migliorare la capacità di utilizzo e la struttura dei programmi operativi, la Grecia potrebbe finanziare importanti investimenti pubblici a sostegno del potenziale di crescita a lungo termine, favorendo di pari passo il progressivo risanamento del bilancio. È opportuno accordare un'attenzione particolare ai programmi operativi sulla riforma amministrativa e sulla convergenza digitale, in quanto sono alla base di riforme chiave per l'amministrazione pubblica che sono al centro della strategia di riforma tracciata nell'aggiornamento del gennaio 2010 del programma di stabilità. I fondi strutturali dell'Unione erogati a titolo di questi programmi operativi potrebbero, ad esempio, essere impiegati per sostenere il settore pubblico mediante riforme che investano il sistema sanitario, i servizi pubblici di collocamento, la formazione permanente, la lotta contro il lavoro nero, nonché per costituire effettive capacità di controllo e attuazione coercitiva del diritto.

- (18) Le banche greche appaiono relativamente sane in termini di redditività e adeguatezza dei fondi propri. La resistenza del settore è stata peraltro confermata dal lungo periodo di turbolenze cui è stato sottoposto. Le banche greche conservano inoltre un livello basso di prestiti in sofferenza (circa il 7,2% dei prestiti totali) e un rapporto prestiti/depositi anch'esso relativamente basso. È tuttavia con difficoltà che il settore bancario della Grecia ha avuto accesso alla liquidità nei mercati all'ingrosso, dovendo sostanzialmente dipendere dai prestiti dell'Eurosistema. In conclusione, è improbabile che il sistema bancario greco, pur se nel complesso solido e meno toccato dalla crisi finanziaria mondiale rispetto a qualche altro Stato membro, resti immune alle difficoltà che gravano sulle finanze pubbliche del paese. Altrettanta preoccupazione desta l'impatto dei problemi economici e finanziari su alcuni dei paesi vicini della Grecia.
- (19) Alla luce delle ripercussioni che la crisi economica e finanziaria ha prodotto nell'economia greca, l'implicito riprezzamento dei rischi esercita ulteriori pressioni sul debito e fa aumentare i premi di rischio sul debito pubblico,

RACCOMANDA:

1. Tenuto conto delle debolezze istituzionali insite in generale nell'economia e nelle finanze pubbliche della Grecia, questo paese dovrebbe elaborare e attuare quanto prima possibile nel 2010, un pacchetto completo di riforme strutturali coraggiose che vada al di là delle misure tracciate nell'aggiornamento di gennaio 2010 del programma di stabilità. Dovrebbero essere presentati calendari chiari e dettagliati per le riforme proposte che siano monitorati nel corso della loro attuazione. Più precisamente, vista l'importanza di assicurare un sistema di contrattazione salariale efficace e considerata la necessità di moderare i salari a tutti i livelli, sullo sfondo delle perdite di competitività subite, la Grecia dovrebbe provvedere a:
- a) ridurre i costi salariali nel settore pubblico, affinché la politica dei salari applicata in questo settore svolga un ruolo trainante per la formazione dei salari del settore privato e contribuisca in generale a ripristinare la moderazione salariale;
 - b) riformare il sistema di pagamento dei salari dei dipendenti diretti dell'amministrazione pubblica, istituendo principi unificati per la determinazione e la pianificazione dei salari e la razionalizzazione della griglia salariale; tale politica salariale dovrebbe applicarsi anche alle norme che disciplinano le remunerazioni dei dipendenti delle aziende pubbliche;
 - c) rendere più flessibile il sistema di fissazione dei salari, incoraggiando un maggiore decentramento della contrattazione salariale (ad esempio, evitando che i contratti collettivi si estendano automaticamente alle aziende che non partecipano alle trattative), anche sganciandolo dall'andamento delle remunerazioni nel settore pubblico; perfezionare l'applicazione della legge sulla contrattazione salariale al fine di limitare il ricorso alla clausola di esenzione.

2. Data l'urgente necessità di riformare il sistema pensionistico e tenuto conto delle difficoltà che minano la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, la Grecia dovrebbe provvedere a:
- a) realizzare una riforma tempestiva e globale del sistema pensionistico, che dovrebbe favorire la sostenibilità delle finanze pubbliche;
 - b) garantire l'armonizzazione dell'età pensionabile obbligatoria di donne e uomini e introdurre ulteriori parametri che adeguano automaticamente il livello delle pensioni e il requisito anagrafico ai mutamenti dei sottostanti fattori economici e demografici;
 - c) garantire che le riforme globali del mercato del lavoro sostengano la maggiore offerta di manodopera e la crescita dell'occupazione al fine di estendere la base contributiva;
 - d) adattare la formula per il calcolo delle pensioni rafforzando il nesso tra i contributi versati e le prestazioni ricevute, e sostituire l'attuale metodo discrezionale di indicizzazione delle pensioni con un'indicizzazione in base ai prezzi;
 - e) innalzare l'età media di uscita dal mercato del lavoro introducendo requisiti più restrittivi di accesso al prepensionamento; ridurre nettamente il numero attualmente eccessivo di rami di attività che danno diritto alla pensione anticipata;
 - f) semplificare il frammentario sistema pensionistico e introdurre un insieme di norme universalmente vincolanti in materia di diritti alla pensione, contributi, cumulo e indicizzazione;
 - g) adottare già nel 2010 le disposizioni legislative necessarie.

3. Nel campo della sanità, le riforme dovrebbero vertere sui seguenti aspetti:
- a) profonda riorganizzazione della struttura del sistema sanitario, attualmente eccessivamente frammentaria, e della sua gestione;
 - b) miglioramento della qualità e dell'efficienza dell'assistenza sanitaria pubblica di base;
 - c) ammodernamento dell'amministrazione e della contabilità ospedaliere;
 - d) procedure di appalto, anche riesaminando l'elenco dei farmaci acquistati.
4. Occorre rispondere alla necessità di rendere più efficiente la pubblica amministrazione. A tal fine, la Grecia dovrebbe provvedere a:
- a) elaborare, approvare e attuare la riforma strategica necessaria a garantire un miglioramento significativo della trasparenza e dell'efficienza della sua amministrazione pubblica; ciò avverrebbe in base a un esame funzionale indipendente della struttura dell'amministrazione pubblica nel complesso, onde aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione sotto vari punti di vista, in particolare per quanto riguarda i processi decisionali, la suddivisione delle competenze tra le istituzioni, l'organizzazione interna dei ministeri principali, il controllo e il dovere di rendicontazione a livello dell'attuazione, il numero di dipendenti e la gestione delle risorse umane; la crescita dell'occupazione nel settore pubblico dovrebbe subire un'inversione di tendenza;

- b) razionalizzare il numero di comuni e amministrazioni locali, in modo da ottenere notevoli risparmi sulla spesa;
 - c) adottare misure volte a garantire che gli appalti pubblici si svolgano in modo trasparente, concorrenziale e vantaggioso in termini di efficacia dei costi;
5. Il miglioramento del funzionamento del mercato dei prodotti e del contesto imprenditoriale è un'altra priorità, da abordare già nel 2010. A tal fine, la Grecia dovrebbe provvedere a:
- a) raggiungere gli obiettivi stabiliti nella strategia per legiferare meglio, snellendo le procedure per avviare un'impresa, ottenere le autorizzazioni e gestirla; razionalizzare e semplificare l'impianto normativo greco, creando in ogni ministero uffici appositi per migliorare il modo di legiferare, rafforzando il ruolo delle valutazioni d'impatto e, in generale, accelerando l'attuazione del programma di riduzione degli oneri amministrativi;
 - b) adottare e attuare un quadro chiaro e concreto per la politica della concorrenza, che includa una revisione delle regole in base alle quali si definiscono le priorità e una riforma delle pratiche che garantiscono l'applicazione delle norme; potenziare il ruolo e le competenze della commissione greca per la concorrenza;
 - c) attuare in tempi rapidi e in maniera ambiziosa la direttiva Servizi;
 - d) adottare misure concrete volte ad accrescere la concorrenza nei servizi professionali;

- e) continuare ad incoraggiare e sorvegliare la deregolamentazione nei settori dei trasporti e dell'energia, in particolare eliminando le restrizioni applicate ai prezzi e sopprimendo gli ostacoli all'accesso al settore del trasporto merci su strada, attuando per intero il primo pacchetto sui trasporti ferroviari¹ per promuovere l'apertura del mercato ferroviario, e accelerando la liberalizzazione nel settore dell'energia elettrica mediante la separazione delle operazioni attualmente appannaggio del gestore storico;
 - f) ridurre la regolamentazione nel settore del commercio al dettaglio.
6. Per sostenere la crescita della produttività e dell'occupazione, la Grecia dovrebbe provvedere a:
- a) adottare misure immediate per contrastare il lavoro nero;
 - b) rivedere la regolamentazione del mercato del lavoro, compresa la normativa in materia di tutela dell'occupazione, per aumentare l'offerta di manodopera;
 - c) sostenere la domanda di manodopera moltiplicando le riduzioni mirate del costo del lavoro;
 - d) varare riforme del sistema d'istruzione volte a innalzare il livello delle competenze della forza lavoro e aumentare la capacità di rispondere alle richieste del mercato di lavoro.

¹ Direttive 91/440/CEE (GU L 237 del 24.8.1991, pag. 25), 95/18/CE (GU L 143 del 27.6.1995, pag. 70) e 2001/14/CE (GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29).

7. Di fronte alla sfida di migliorare la produttività, anche mediante strategie di investimenti pubblici per grado di priorità, la Grecia dovrebbe adottare tutte le misure necessarie a rendere più efficace e rapido l'utilizzo dei fondi strutturali dell'UE. Nel far ciò occorre far sì che sia data celere ed efficiente attuazione ai programmi operativi sulla riforma amministrativa e sulla convergenza digitale, in quanto sono alla base di riforme chiave per l'amministrazione pubblica che sono al centro della strategia di riforma tracciata nell'aggiornamento del gennaio 2010 del programma di stabilità.
8. La Grecia è invitata a riferire in merito alle misure adottate in risposta alla presente raccomandazione e al calendario d'attuazione delle misure strutturali, delineate nell'aggiornamento del gennaio 2010 del programma di stabilità, nell'ambito delle relazioni trimestrali di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della decisione del Consiglio del 16 febbraio 2010.

La Repubblica ellenica è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente

Statement on the support to Greece by Euro area Members States

Following the statement by the Heads of State and Government of the Euro area on 25 March, Euro area Members States have agreed upon the terms of the financial support that will be given to Greece, when needed, to safeguard financial stability in the Euro area as a whole.

Euro area Members States are ready to provide financing via bilateral loans centrally pooled by the European Commission as part of a package including International Monetary Fund financing.

The Commission, in liaison with the ECB, will start working on Monday April 12th with the International Monetary Fund and the Greek authorities on a joint programme (including amounts and conditionality, building on the recommendations adopted by the Ecofin Council in February). In parallel, Euro area Members States will engage the necessary steps, at national level, in order to be able to deliver a swift assistance to Greece.

Euro area Member States will decide the activation of the support when needed and disbursements will be decided by participating Member States.

The programme will cover a three-year period. The euro area Member States are ready to contribute for their part up to €30 billion in the first year to cover financing needs in a joint programme to be designed with and cofinanced by the IMF. Financial support for the following years will be decided upon the agreement of the joint programme

In order to set incentives for Greece to return to market financing, Euro area Members States loans will be granted on non-concessional interest rates. The pricing formula used by the IMF is an appropriate benchmark for setting Euro area Members States bilateral loan conditions, albeit with some adjustments. Variable-rate loans will be based on 3-month Euribor. Fixed-rate loans will be based upon the rates corresponding to Euribor swap rates for the relevant maturities. A charge of 300 basis points will be applied. A further 100 basis points are charged for amounts outstanding for more than 3 years. In conformity with IMF charges, a one-off service fee of maximum 50 basis points will be charged to cover operational costs.

For instance, as of April 9th, for a three year fixed-rate loan granted to Greece, the rate would be around 5%.

The Eurogroup is confident that the determined efforts of the Greek authorities and of its European Partners will allow to overcome the fiscal and structural challenges of the Greek economy. In this context, the Eurogroup welcomes the budget execution in the first months of the year, which shows that the measures taken so far are bearing fruit.

SURVEILLANCE OF INTRA-EURO-AREA COMPETITIVENESS AND MACROECONOMIC IMBALANCES

Conclusions of the Eurogroup

On 15 March, the Eurogroup Ministers discussed the issue of divergences in competitiveness and macroeconomic imbalances within the euro area. A consensus emerged both on the analysis of the situation and on necessary policy responses by all Member States.

All euro-area Member States are facing important policy challenges to address the economic, budgetary and financial implications of the crisis and to pave the way for sustainable growth. This requires policy action geared at mitigating the impact of the crisis on potential output and employment, boosting productivity growth and ensuring sustainable public finances. An additional challenge arises from the existence of large competitiveness and current-account differences among euro-area countries. A smooth adjustment is important for the recovery and, more generally, for the smooth functioning of EMU.

Competitiveness divergences and current-account imbalances increased steadily in pre-crisis years and have in most cases largely persisted throughout the crisis. They have been underpinned by the build-up of a range of domestic economic imbalances in some Member States, including inter alia high (public and private) debt, structural weaknesses and housing bubbles in some current-account deficit countries, as well as persistent weakness in domestic demand in some surplus countries.

Competitiveness divergences and underlying imbalances are a matter of common importance for euro area Member States and warrant appropriate and timely policy measures. Determined action would reduce the social costs of unwinding euro area imbalances as well as the risks related to a market-driven correction. It would also facilitate the smooth functioning of EMU. A coordinated approach will contribute to attaining this objective.

The policy response should be comprehensive, tailored to the specific needs of each Member State and cover measures in four key areas: budgetary and wage policies, labour markets, product and service markets and the financial sector. Measures targeted at boosting labour productivity and potential growth, improving resource allocation by the financial sector and ensuring sustainable public finances would be beneficial in all Member States as they would help to correct imbalances and to underpin the recovery.

Action is required in all euro-area Member States, but the nature, importance and urgency of the policy challenges differ significantly depending on the countries considered. Given vulnerabilities and the magnitude of the adjustment required, the need for policy action is particularly pressing in Member States showing persistently large current-account deficits and large competitiveness losses.

These countries need to undertake the necessary relative wage and price adjustments and facilitate the reallocation of resources from the non-tradable to the export sector. In countries with fiscal imbalances, this adjustment should go hand in hand with sizeable fiscal consolidation. Countries where weaknesses in the fiscal framework contributed to fuelling external imbalances in the past should take steps to control primary expenditure and increase the effectiveness and efficiency of public finances. But action is also needed in Member States that have accumulated large current-

account surpluses. In these countries, policies should aim to identify and implement structural reforms that help in strengthening domestic demand. Finally, in Member States that suffer from structural weaknesses in their export performance without incurring large current account deficits, there is a need to improve both price and non-price competitiveness.

Ministers commit:

- to address the issue of competitiveness divergences and macroeconomic imbalances swiftly and effectively;
- to put in place an ambitious and comprehensive policy response covering appropriate measures in four broad areas: budgetary and wage policies, labour markets, goods and services markets and the financial sector;
- to make sure that the agreed policy response is coordinated in the euro area, designed to address the specific vulnerabilities and needs of each country and facilitates the smooth functioning of EMU; and
- to review progress made on a regular basis.

Brussels, 15 March 2010

Eurogroup meeting of 15 March

Terms of reference on exit strategies and near-term policy priorities in the Europe 2020 strategy: implications for the euro area

Euro area Member States are strongly committed to a coordinated phasing-out of short-term crisis-related measures adopted under the European Economic Recovery Plan (EERP). While acknowledging that the concrete timing should take account of country-specific conditions, the Eurogroup underlines the need for transparent and common principles for the withdrawal of crisis-support measures in product and labour markets, to complement those already defined for the fiscal and financial sector measures. These are particularly important given the close inter-linkages and the important spill-over effects of policies within Economic and Monetary Union. On the sequencing of exit strategies, the withdrawal of sectoral support schemes should be prioritised, followed by the withdrawal of labour market support measures when the recovery is secured, and the withdrawal of measures by Member States to ease businesses' financing constraints based on economic evidence and consistent with other agreed principles for exit strategies. Notably temporary crisis-related sectoral support measures should be phased out as quickly as possible. Given the present economic outlook, no new short-term sectoral schemes should be introduced nor existing ones extended.

At the same time, an ambitious and credible structural reform agenda is an integral part of any comprehensive exit strategy. Structural reforms that carry low costs and low risks of inducing adverse short-term economic effects at the current juncture (e.g. on fiscal frameworks, on the quality of public finances, on pensions and other entitlements, competition enhancing policies and initiatives to reduce administrative burdens) should be launched without delay. The early announcement of this type of reforms may also produce immediate positive confidence effects and increase the credibility of ongoing fiscal consolidation efforts. In addition, other structural reforms, for example in the labour market, will have to be considered. In view of long lead-times, their definition and design should also start as soon as possible.

Under the coming Europe 2020 strategy, the focus should remain on strengthening the growth potential of the euro area and employment prospects, notably by targeting policy outcomes such as productivity growth rather than input targets. The euro area needs to improve its functioning, notably by addressing existing competitiveness challenges and

macroeconomic imbalances. Ministers stand ready to discuss ways to further enhance governance and to go beyond the current framework for euro area surveillance, including by making full use of the Lisbon Treaty provisions related to the euro area.

First, the Eurogroup should strengthen multilateral surveillance, notably in relation to the BEPGs, macroeconomic imbalances and competitiveness developments, and the Stability and Growth Pact. The legal instruments (Stability and Growth Pact, country-specific recommendations under the integrated guidelines) should be kept clearly separate and the integrity of the Pact should be fully preserved. Second, the Eurogroup stands ready to explore the possibilities of Article 136 of the new Treaty as a basis for clearer and more ambitious recommendations and measures addressed to the euro area Member States to ensure a smooth functioning of EMU. Third, peer pressure and support within the Eurogroup must be enhanced by exploring how to strengthen benchmarking practices, using more extensively evidence-based evaluation methods and by having frank and open discussions within the Eurogroup. Timing of processes may play a role here. Fourth, communication about achievements towards the economic objectives of the Union should be strengthened. Finally, without prejudice to the objective of having open discussions, the visibility of the Eurogroup should be reinforced in the Europe 2020 governance framework, for instance by making a more frequent use of public statements and press releases.

**ACTION TAKEN BY GREECE IN RESPONSE TO THE
COUNCIL DECISION OF 16 FEBRUARY 2010 AND
TO IMPLEMENT ITS STABILITY PROGRAMME**

Terms of reference of the Eurogroup

The Eurogroup welcomes the report transmitted by Greece on 8 March in response to the Council Decision of 16 February 2010 and the Commission Communication assessing action taken by Greece. The Eurogroup acknowledges that Greece is appropriately implementing the Council Decision and its Stability Programme aimed at reducing the government deficit by 4 percentage points of GDP to 8.7% of GDP in 2010.

The Eurogroup welcomes the additional measures announced by the Greek government on 3 March 2010, amounting to 2% of GDP and consisting of permanent revenue-increasing measures and permanent expenditure cuts in equal shares. The significant expenditure cuts, and in particular the savings in the public wage bill, are essential for achieving permanent fiscal consolidation effects and restore competitiveness.

In line with the Commission assessment, the Eurogroup is of the opinion that the additional fiscal measures announced by the Greek authorities on 3 March 2010 and adopted by Parliament on 5 March 2010 appear sufficient to safeguard the 2010 budgetary targets provided that they are effectively, fully and timely implemented. Besides the fiscal measures taken in compliance with the Council Decision of 16 February 2010, the Eurogroup calls on the Greek authorities to quickly and decisively advance towards the adoption of structural measures according to the Council Recommendation under Article 121(4) TFEU. In particular, the Eurogroup considers that correcting imbalances and restoring competitiveness is essential to keep the Greek economy on a sustainable path and to bring the public deficit below 3% of GDP by 2012.

The Eurogroup is of the opinion that fiscal consolidation and structural reforms to correct imbalances and restore competitiveness are mutually reinforcing. This is in the interest of the Greek people, who will benefit from sounder public finances, better growth prospects and job opportunities. It is also important for the overall financial stability of the euro area. Therefore, the Eurogroup strongly supports the efforts of the Greek government.

The Eurogroup calls on the Greek authorities to provide detailed information on the state of implementation of these measures and on the measures to be taken in order to reach budget targets in 2011 and 2012 in the report to be submitted by 15 May 2010. The Eurogroup welcomes the Commission's intention to closely monitor, in liaison with the ECB, the timely implementation by Greece of the Hellenic Stability Programme and both the Council Decision on the excessive deficit procedure under Article 126(9) and the Council Recommendation under Article 121(4), of 16 February 2010. The Eurogroup will also continue to closely monitor the situation.

The Eurogroup reaffirmed the commitment by euro area Member States to take determined and coordinated action, if needed. It clarified the technical modalities enabling a decision on coordinated action and which could be activated swiftly in the case of need. The objective would not be to provide financing at average euro area interest rates, but to safeguard financial stability in the euro area as a whole. The proposals would be fully consistent with the Treaty framework and national law and would provide strong incentives to return to markets as soon as possible.

The Eurogroup underlines that the Greek authorities have not asked for financial support. The consolidation measures taken by Greece are an important contribution to enhancing fiscal sustainability and market confidence and have been strongly endorsed by the Eurogroup, the European Commission and the European Central Bank.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.3.2010
COM(2010) 2020 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

EUROPA 2020

Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Premessa

Il 2010 deve segnare un nuovo inizio. Voglio che l'Europa esca rafforzata dalla crisi economica e finanziaria.

Le realtà economiche si muovono più velocemente di quelle politiche, come dimostrano le ripercussioni mondiali della crisi finanziaria. Dobbiamo accettare il fatto che la maggiore interdipendenza economica richiede anche una risposta più determinata e coerente a livello politico.

Gli ultimi due anni hanno lasciato dietro di sé milioni di disoccupati. Hanno provocato un indebitamento che durerà molti anni. Hanno esercitato nuove pressioni sulla nostra coesione sociale. Hanno rivelato altresì alcune verità fondamentali sulle difficoltà che l'economia europea deve affrontare. Nel frattempo, l'economia mondiale va avanti. Il nostro futuro dipende dalla risposta dell'Europa.

La crisi è un campanello d'allarme, il momento in cui ci si rende conto che mantenere lo status quo ci condannerebbe a un graduale declino, relegandoci a un ruolo di secondo piano nel nuovo ordine mondiale. È giunto il momento della verità per l'Europa. È il momento di essere audaci e ambiziosi.

La nostra priorità a breve termine è superare con successo la crisi. Sarà ancora dura per qualche tempo, ma ce la faremo. Si sono compiuti progressi significativi nel trattare con le "bad bank", regolare i mercati finanziari e riconoscere la necessità di un forte coordinamento politico nell'area dell'euro.

Per conseguire un futuro sostenibile, dobbiamo sin d'ora guardare oltre il breve termine. L'Europa deve ritrovare la strada giusta e non deve più perderla. È questo l'obiettivo della strategia Europa 2020: più posti di lavoro e una vita migliore. Essa dimostra che l'Europa è capace di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, trovare il modo di creare nuovi posti di lavoro e offrire un orientamento alle nostre società.

I leader europei condividono la medesima visione degli insegnamenti che si possono trarre dalla crisi. Riconosciamo altresì l'urgenza delle sfide future. Insieme, dobbiamo fare di questo obiettivo una realtà. L'Europa presenta molti punti di forza. Possiamo contare su una forza lavoro capace e su una straordinaria base tecnologica e industriale. Abbiamo un mercato interno e una moneta unica che ci hanno aiutati con successo a far fronte al peggio. Abbiamo un'economia sociale di mercato collaudata. Dobbiamo avere fiducia nella nostra capacità di

stabilire un programma ambizioso per noi stessi e adeguare gli sforzi per realizzarlo.

La Commissione propone per il 2020 cinque obiettivi misurabili dell'UE, che guideranno il processo e verranno tradotti in obiettivi nazionali. Tali obiettivi, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà, rappresentano la direzione da seguire e ci consentiranno di valutare la nostra riuscita.

Si tratta di traguardi ambiziosi ma raggiungibili, sostenuti da proposte concrete per garantirne il conseguimento. Le iniziative faro illustrate nel presente documento indicano come l'UE possa fornire un contributo decisivo. Abbiamo formidabili strumenti a portata di mano: la nuova governance economica, sostenuta dal mercato interno, il nostro bilancio, i nostri scambi commerciali e la nostra politica economica esterna, nonché la regolamentazione e il sostegno dell'unione economica e monetaria.

La via del successo consiste in una vera titolarità dei leader e delle istituzioni europei. Il nostro nuovo programma richiede una risposta coordinata a livello europeo, anche con le parti sociali e la società civile. Se agiremo insieme potremo reagire e uscire più forti dalla crisi. Abbiamo i nuovi strumenti e una rinnovata ambizione. Ora dobbiamo trasformare i nostri obiettivi in realtà.

José Manuel BARROSO

INDICE

Strategia Europa 2020 Sintesi	5
1. Una fase di trasformazione.....	8
2. Una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.....	11
3. Anelli mancanti e strozzature.....	22
4. Uscita dalla crisi: primi passi verso il 2020	27
5. Risultati: Una governance più forte	30
6. Decisioni per il Consiglio europeo.....	33
Allegati	35

STRATEGIA EUROPA 2020

SINTESI

L'Europa sta vivendo una fase di trasformazione. La crisi ha vanificato anni di progressi economici e sociali e messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea. Nel frattempo il mondo si sta rapidamente trasformando e le sfide a lungo termine (globalizzazione, pressione sulle risorse, invecchiamento) si accentuano. L'UE deve prendere in mano il proprio futuro.

Per ottenere buoni risultati l'Europa deve agire in modo collettivo, in quanto Unione. Abbiamo bisogno di una strategia che ci consenta di uscire più forti dalla crisi e di trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Europa 2020 dà un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo.

Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

L'UE deve decidere qual è l'Europa che vuole nel 2020. A tal fine, la Commissione propone i seguenti obiettivi principali per l'UE:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Questi obiettivi sono connessi tra di loro e fondamentali per il nostro successo globale. Per garantire che ciascuno Stato membri adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, la Commissione propone che gli obiettivi dell'UE siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali.

Questi obiettivi sono rappresentativi delle tre priorità (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva), ma la loro portata è più ampia: per favorirne la realizzazione occorrerà tutta una serie di azioni a livello nazionale, europeo e mondiale. La Commissione presenta sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario:

- "L'Unione dell'innovazione" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.

- "Youth on the move" per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- "Un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
- "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.
- "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
- "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
- La "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Queste sette iniziative farò vedranno impegnati sia l'UE che gli Stati membri. Gli strumenti dell'UE, in particolare il mercato unico, gli strumenti finanziari e gli strumenti della politica esterna, saranno mobilitati integralmente per eliminare le strozzature e conseguire gli obiettivi di Europa 2020. Come priorità immediata, la Commissione individua le misure da adottare per definire una strategia di uscita credibile, portare avanti la riforma del sistema finanziario, garantire il risanamento del bilancio ai fini di una crescita a lungo termine e intensificare il coordinamento con l'Unione economica e monetaria.

Per ottenere risultati occorrerà una governance economica più forte. Europa 2020 poggerà su due pilastri: l'approccio tematico sopra descritto, che combina priorità e obiettivi principali, e le relazioni sui singoli paesi, che aiuteranno gli Stati membri a elaborare le proprie strategie per ripristinare la sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche. A livello dell'UE saranno adottati orientamenti integrati che coprano le priorità e i traguardi dell'Unione, mentre agli Stati membri verranno rivolte raccomandazioni specifiche. Una risposta inadeguata potrebbe dar luogo ad avvertimenti strategici. Le relazioni nell'ambito di Europa 2020 e la valutazione del patto di stabilità e crescita saranno contemporanee, ferme restando la separazione degli strumenti e l'integrità del patto.

Il Consiglio europeo si assumerà la piena titolarità della nuova strategia, di cui costituirà l'elemento centrale. La Commissione valuterà i progressi verso il conseguimento degli obiettivi, agevolerà gli scambi politici e presenterà le proposte necessarie per orientare gli interventi e far progredire le iniziative farò dell'UE. Il Parlamento europeo avrà un ruolo determinante per mobilitare i cittadini e fungerà da colegislatore per le iniziative principali. Questo approccio di partenariato dovrebbe essere esteso ai comitati dell'UE, ai parlamenti nazionali e alle autorità nazionali, locali e regionali, alle parti sociali, alle parti interessate e alla società civile, affinché tutti partecipino al conseguimento dei traguardi fissati.

La Commissione propone che il Consiglio europeo sottoscriva, a marzo, l'impostazione globale della strategia e gli obiettivi principali dell'UE e, a giugno, i parametri dettagliati della

strategia, compresi gli orientamenti integrati e i traguardi nazionali. La Commissione è inoltre impaziente di ricevere le osservazioni e l'appoggio del Parlamento europeo per garantire il successo di Europa 2020.

1. UNA FASE DI TRASFORMAZIONE

La crisi ha vanificato i nostri recenti progressi

La recente crisi economica è un fenomeno senza precedenti per la nostra generazione. I progressi costanti dell'ultimo decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro sono stati completamente annullati: il nostro PIL è sceso del 4% nel 2009, la nostra produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della nostra popolazione attiva, sono attualmente disoccupate. Oltre a costituire uno shock enorme per milioni di cittadini, la crisi ha evidenziato alcune carenze fondamentali della nostra economia e ha reso molto meno incoraggianti le prospettive di una crescita economica futura. La situazione ancora fragile del nostro sistema finanziario ostacola la ripresa, viste le difficoltà incontrate da famiglie e imprese per ottenere prestiti, spendere e investire. Le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento, con deficit medi pari al 7% del PIL e livelli di debito superiori all'80% del PIL: due anni di crisi hanno cancellato un ventennio di risanamento di bilancio. Durante la crisi il nostro potenziale di crescita si è dimezzato. Un gran numero di piani d'investimento, talenti e idee rischia di andare perso per le incertezze, la stasi della domanda e la mancanza di finanziamenti.

Le carenze strutturali dell'Europa sono state messe in evidenza

Uscire dalla crisi è certamente la priorità immediata, ma è ancora più importante non cercare di tornare alla situazione precedente alla crisi. Anche prima della crisi, c'erano molti settori in cui l'Europa non progrediva con sufficiente rapidità rispetto al resto del mondo:

- il tasso medio di crescita dell'Europa era strutturalmente inferiore a quello dei nostri principali partner economici, in gran parte a causa del divario di produttività che si è andato accentuando nell'ultimo decennio. Il fenomeno è largamente dovuto alle differenze tra le imprese, a cui si aggiungono investimenti di minore entità nella R&S e nell'innovazione, un uso insufficiente delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la riluttanza all'innovazione di alcuni settori delle nostre società, ostacoli all'accesso al mercato e un ambiente imprenditoriale meno dinamico;
- nonostante i progressi registrati, i tassi di occupazione in Europa – 69% in media per le persone di età compresa tra 20 e 64 anni – sono ancora nettamente inferiori rispetto ad altre parti del mondo. Solo il 63% delle donne lavora contro il 76% degli uomini. Solo il 46% dei lavoratori più anziani (55-64 anni) è ancora in attività, contro più del 62% negli Stati Uniti e in Giappone. Inoltre, le ore lavorative degli Europei sono inferiori del 10%, in media, a quelle dei loro omologhi statunitensi o giapponesi;
- l'invecchiamento della popolazione si sta accelerando. Con l'ondata di pensionamenti dei figli del baby boom, la popolazione attiva dell'UE inizierà a diminuire dal 2013/2014. Attualmente il numero di ultrasessantenni aumenta a una velocità doppia rispetto a prima del 2007 (circa due milioni in più ogni anno contro un milione in precedenza). La diminuzione della popolazione attiva e l'aumento del numero di pensionati eserciteranno una pressione supplementare sui nostri sistemi assistenziali.

Le sfide globali si accentuano

L'Europa deve cercare di ovviare alle proprie carenze strutturali in un mondo in rapida evoluzione, che per la fine del prossimo decennio avrà subito una trasformazione radicale.

- Le nostre economie sono sempre più interdipendenti. L'Europa continuerà a trarre vantaggio dal fatto che la sua economia è una delle più aperte del mondo, ma dovrà far fronte alla concorrenza in aumento delle economie sviluppate e emergenti. Paesi come la Cina o l'India stanno investendo massicciamente nella ricerca e nella tecnologia per far salire le loro industrie nella catena del valore e "irrompere" (prepotentemente) nell'economia mondiale. Questo mette a dura prova la competitività di certi settori della nostra economia, ma ogni minaccia rappresenta al tempo stesso un'opportunità. A mano a mano che questi paesi si sviluppano, si apriranno nuovi mercati per molte imprese europee.
- Le finanze mondiali hanno ancora bisogno di misure correttive. La disponibilità di "credito facile", la tendenza a pensare a breve termine e l'assunzione di rischi eccessivi sui mercati finanziari di tutto il mondo hanno incoraggiato un comportamento speculativo, dando luogo a una crescita alimentata da bolle speculative e a notevoli squilibri. L'Europa sta cercando soluzioni globali da cui scaturisca un sistema finanziario efficiente e sostenibile.
- Le sfide relative al clima e alle risorse richiedono misure drastiche. La forte dipendenza dai combustibili fossili, come il petrolio, e l'uso inefficiente delle materie prime espongono i nostri consumatori e le nostre imprese a dannosi e costosi shock dei prezzi, minacciando la nostra sicurezza economica e contribuendo al cambiamento climatico. L'espansione della popolazione mondiale da 6 a 9 milioni di persone accentuerà la concorrenza mondiale per le risorse naturali ed eserciterà pressioni sull'ambiente. L'UE deve intensificare i contatti con altre parti del mondo per cercare una soluzione globale ai problemi connessi al cambiamento climatico attuando al tempo stesso la strategia per il clima e l'energia in tutto il suo territorio.

L'Europa deve agire per evitare il declino

Possiamo trarre diversi insegnamenti dalla crisi:

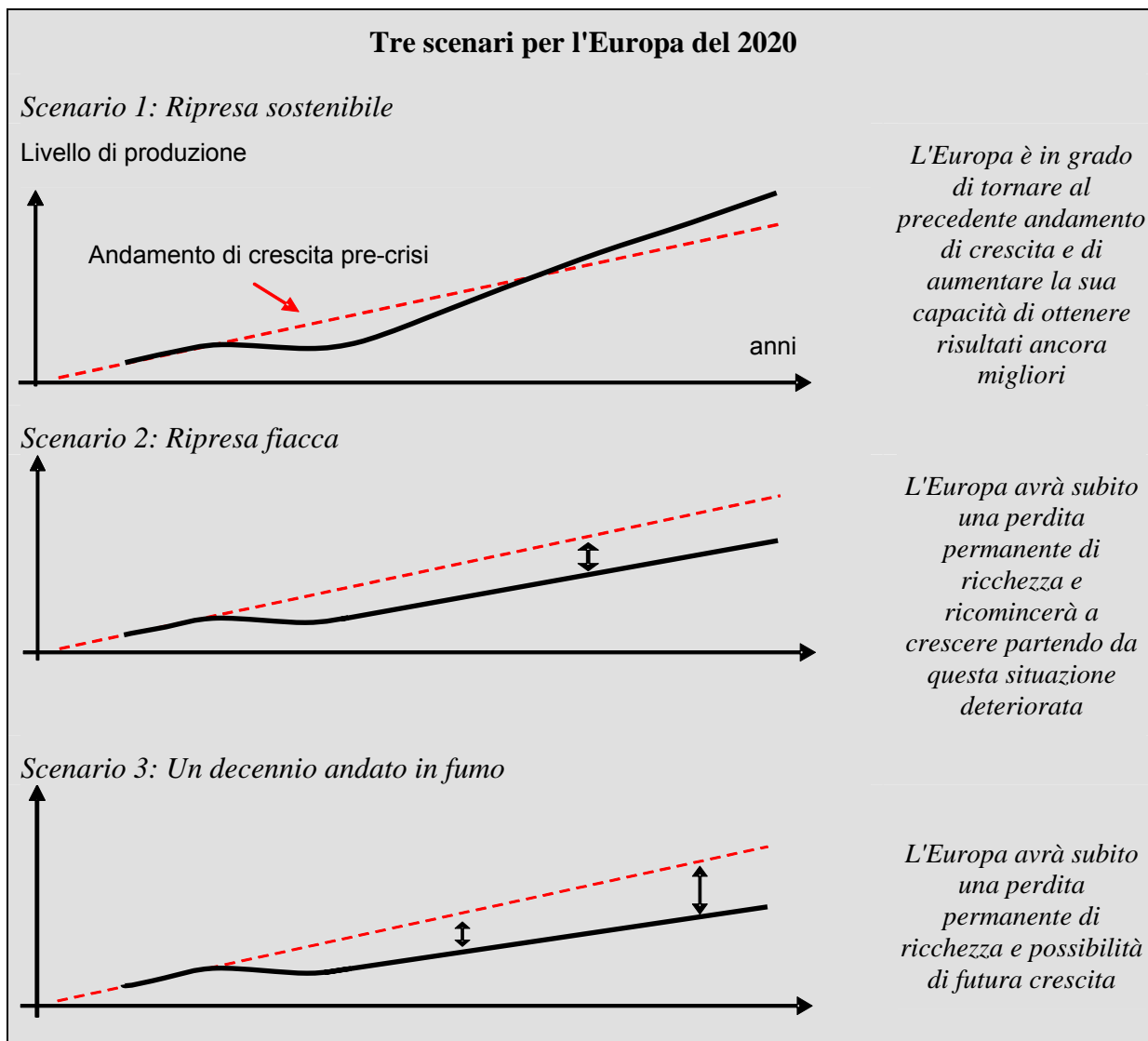
- le 27 economie dell'UE sono estremamente interdipendenti: la crisi ha evidenziato gli stretti collegamenti e le ricadute tra le nostre economie nazionali, specialmente nell'area dell'euro. Le riforme (o la mancanza di riforme) in un paese hanno ripercussioni sulla situazione di tutti gli altri, come dimostrano i recenti avvenimenti; a causa della crisi e dei notevoli vincoli a livello di spesa pubblica, inoltre, è ora più difficile per gli Stati membri erogare finanziamenti sufficienti per le infrastrutture di base di cui hanno bisogno in settori come i trasporti e l'energia, non solo per sviluppare le proprie economie, ma anche per aiutarle a partecipare pienamente al mercato interno.
- Il coordinamento nell'UE funziona: la risposta alla crisi è la prova che un'azione concertata a livello dell'Unione risulta nettamente più efficace, come abbiamo dimostrato mediante l'azione comune volta a stabilizzare il sistema bancario e l'adozione di un piano europeo di ripresa economica. In un mondo globale, nessun paese può affrontare efficacemente le sfide se agisce da solo.
- L'UE conferisce un valore aggiunto sulla scena mondiale. L'UE influirà sulle decisioni politiche mondiali solo se agirà all'unisono. Il potenziamento della nostra rappresentanza esterna dovrà andare di pari passo con un maggiore coordinamento interno.

La crisi non è stata solo un episodio isolato, tale da consentirci un ritorno alla precedente normalità. Le sfide a cui si trova di fronte l'Unione sono più temibili rispetto al periodo che ha preceduto la recessione, mentre il nostro margine di manovra è limitato. Per di più, il resto del mondo non

rimane certo fermo a guardare. Il ruolo rafforzato del G20 ha dimostrato il sempre maggior potere economico e politico delle economie emergenti.

L'Europa si trova di fronte a scelte chiare ma difficili. Possiamo affrontare insieme la sfida immediata della ripresa e le sfide a lungo termine (globalizzazione, pressione sulle risorse, invecchiamento della popolazione) in modo da compensare le recenti perdite, riacquistare competitività e porre le basi per una curva crescente di prosperità nell'UE ("ripresa sostenibile").

L'altra possibilità è proseguire le riforme a un ritmo lento e scarsamente coordinato, nel qual caso rischiamo, a termine, una perdita permanente di ricchezza, un debole tasso di crescita ("ripresa fiacca"), livelli di disoccupazione elevati accompagnati da disagio sociale e da un relativo declino sulla scena mondiale ("un decennio andato in fumo").



L'Europa ce la può fare

L'Europa vanta molti punti di forza: possiamo contare sul talento e sulla creatività dei nostri cittadini, su una solida base industriale, su un terziario dinamico, su un settore agricolo prospero e di alta qualità, su una forte tradizione marittima, sul nostro mercato unico e sulla moneta comune, così come sulla nostra posizione come primo blocco commerciale del mondo e principale

destinataria degli investimenti esteri diretti. Ma possiamo contare anche, ad esempio, sui nostri forti valori e sulle nostre solide istituzioni democratiche, sulla nostra considerazione per la coesione e la solidarietà economica, sociale e territoriale, sul nostro rispetto dell'ambiente, sulla nostra diversità culturale e sul rispetto della parità fra i sessi. Molti dei nostri Stati membri figurano tra le economie più innovative e sviluppate del mondo, ma per ottenere i migliori risultati l'Europa deve agire in modo collettivo, in quanto Unione.

L'UE e i suoi Stati membri hanno sempre raccolto le sfide poste in passato dagli avvenimenti di maggiore rilievo. Negli anni '90 l'Europa ha lanciato il mercato unico più vasto del mondo, sostenuto da una moneta comune. Solo pochi anni fa, l'adesione di nuovi Stati membri ha messo fine alla divisione dell'Europa, mentre altri paesi iniziavano il percorso verso l'adesione o verso relazioni più strette con l'Unione. Negli ultimi due anni, le misure comuni adottate al culmine della crisi mediante il piano europeo di ripresa hanno contribuito a scongiurare il tracollo economico, mentre i nostri sistemi assistenziali hanno attenuato in parte le conseguenze negative per i cittadini.

L'Europa è capace di agire in tempo di crisi e di adeguare le sue economie e società. Oggi gli Europei si accingono ancora una volta a vivere una fase di trasformazione per far fronte all'impatto della crisi, alle carenze strutturali del nostro continente e all'accentuarsi delle sfide globali.

In tale contesto, la nostra uscita dalla crisi deve segnare il nostro ingresso in una nuova economia. Per garantire alla nostra generazione e a quelle future una vita in salute e di ottima qualità, sostenuta dai modelli sociali unici dell'Europa, dobbiamo agire. Abbiamo bisogno di una strategia che trasformi l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. La strategia Europa 2020 risponde a questa esigenza. Questo programma, destinato a tutti gli Stati membri, tiene conto delle diverse esigenze, dei diversi punti di partenza e delle diverse specificità nazionali, al fine di promuovere la crescita per tutti.

2. UNA CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA

Che Europa vogliamo nel 2020?

Europa 2020 deve essere incentrata su tre priorità¹:

- crescita intelligente – sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva – promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

Queste tre priorità, che si rafforzano a vicenda, delineano un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo.

È opinione diffusa che l'UE debba concordare un numero limitato di obiettivi principali per il 2020 onde guidare i nostri sforzi e i nostri progressi. Questi obiettivi devono rispecchiare il tema di una

¹ Questi temi hanno riscosso notevole consenso nel corso della consultazione pubblica svolta dalla Commissione. Per maggiori informazioni sui pareri espressi durante la consultazione vedi: http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm

crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Devono essere misurabili, riflettere la diversità delle situazioni degli Stati membri e basarsi su dati sufficientemente attendibili da consentire un confronto. Su queste basi sono stati selezionati i seguenti traguardi, la cui realizzazione sarà fondamentale per il nostro successo da qui al 2020:

- il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe passare dall'attuale 69% ad almeno il 75%, anche mediante una maggior partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva;
- l'obiettivo attuale dell'UE per gli investimenti in R&S, pari al 3% del PIL, è riuscito a richiamare l'attenzione sulla necessità di investimenti pubblici e privati, ma più che sul risultato si basa sui mezzi utilizzati per raggiungerlo. È chiara l'esigenza di migliorare le condizioni per la R&S privata nell'UE, cosa che molte delle misure proposte nella presente strategia faranno. È altrettanto evidente che mettendo insieme R&S e innovazione amplieremo la portata della spesa, che diventerebbe più mirata verso le operazioni commerciali e i fattori di produttività. La Commissione propone di mantenere l'obiettivo al 3% definendo al tempo stesso un indicatore tale da riflettere l'intensità in termini di R&S e innovazione;
- ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni²; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica;
- un obiettivo in termini di livello d'istruzione che affronti il problema dell'abbandono scolastico riducendone il tasso dall'attuale 15% al 10% e aumentando la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori dal 31% ad almeno il 40% nel 2020;
- il numero di Europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali dovrebbe essere ridotto del 25%, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone³.

Questi traguardi sono connessi tra di loro. Livelli d'istruzione più elevati, ad esempio, favoriscono l'occupabilità e i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a ridurre la povertà. Una maggior capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione in tutti i settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, migliorerà la competitività e favorirà la creazione di posti di lavoro. Investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro. La nostra attenzione collettiva deve concentrarsi sul raggiungimento di questi traguardi. Occorreranno una leadership forte, un impegno adeguato e un meccanismo di realizzazione efficace per modificare atteggiamenti e prassi nell'UE onde ottenere i risultati sintetizzati in questi obiettivi.

² Il Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009 ha concluso che, nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, l'UE ribadisce l'offerta condizionale di passare a una riduzione del 30% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, a condizione che 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.

³ La soglia di povertà nazionale corrisponde al 60% del reddito medio disponibile in ciascuno Stato membro.

Questi obiettivi sono rappresentativi, non limitativi, e danno un'idea generale della misura in cui, secondo la Commissione, l'UE dovrebbe essersi conformata ai parametri principali da qui al 2020. Questi obiettivi non rappresentano un approccio unico, "valido per tutti". Ciascuno Stato membro è diverso e l'UE a 27 è meno omogenea di quanto non fosse dieci anni fa. Nonostante le disparità in termini di livelli di sviluppo e tenore di vita, la Commissione ritiene che i traguardi proposti si adattino a tutti gli Stati membri, vecchi e nuovi. Gli investimenti in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e tecnologie efficienti sotto il profilo delle risorse comporteranno vantaggi per i settori tradizionali, per le zone rurali e per le economie di servizi altamente specialistici, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale. Per garantire che ciascuno Stato membri adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, la Commissione propone che questi traguardi dell'UE siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali onde rispecchiare la situazione attuale di ciascuno Stato membro e il livello di ambizione che è in grado di raggiungere nell'ambito di uno sforzo globale su scala UE per conseguire questi traguardi. In aggiunta alle iniziative degli Stati membri, la Commissione proporrà un'ambiziosa serie di azioni a livello di UE volte a porre nuove basi, più sostenibili, per la crescita. Le misure a livello di UE e quelle nazionali dovrebbero rafforzarsi a vicenda.

Crescita intelligente – un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione

Una crescita intelligente è quella che promuove la conoscenza e l'innovazione come motori della nostra futura crescita. Ciò significa migliorare la qualità dell'istruzione, potenziare la ricerca in Europa, promuovere l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze in tutta l'Unione, utilizzare in modo ottimale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e fare in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita, creare posti di lavoro di qualità e contribuire ad affrontare le sfide proprie della società europea e mondiale. Per raggiungere lo scopo, tuttavia, la nostra azione deve essere associata a imprenditoria, finanziamenti e un'attenzione particolare per le esigenze degli utenti e le opportunità di mercato.

L'Europa deve agire sui seguenti fronti:

- innovazione: la spesa europea per l'R&S è inferiore al 2%, contro il 2,6% negli Stati Uniti e il 3,4% in Giappone, soprattutto a causa dei livelli più bassi di investimenti privati. Non contano soltanto gli importi assoluti spesi in R&S: l'Europa deve concentrarsi sull'impatto e sulla composizione della spesa per la ricerca e migliorare le condizioni per l'R&S del settore privato nell'Unione. La nostra quota meno elevata di imprese ad alta tecnologia giustifica per metà il divario fra noi e gli Stati Uniti;
- istruzione, formazione e formazione continua: un quarto degli studenti ha scarse capacità di lettura, mentre un giovane su sette abbandona troppo presto la scuola e la formazione. Circa il 50% raggiunge un livello di qualificazione medio, che però spesso non corrisponde alle esigenze del mercato del lavoro. Meno di una persona su tre di età compresa tra 25 e 34 anni ha una laurea, contro il 40% negli Stati Uniti e oltre il 50% in Giappone. Secondo l'indice di Shangai, solo due università europee figurano tra le prime 20 del mondo;
- società digitale: la domanda globale di tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresenta un mercato di 8 000 miliardi di euro, di cui però solo un quarto proviene da imprese europee. L'Europa accusa inoltre un ritardo per quanto riguarda l'internet ad alta velocità, che si ripercuote negativamente sulla sua capacità di innovare, anche nelle zone rurali, sulla diffusione delle conoscenze online e sulla distribuzione online di beni e servizi.

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità permetteranno di esprimere le capacità innovative dell'Europa, migliorando i risultati nel settore dell'istruzione e il rendimento degli istituti di insegnamento e sfruttando i vantaggi che una società digitale comporta per l'economia e la società. Queste politiche devono essere attuate a livello regionale, nazionale e dell'UE.

Iniziativa faro: "L'Unione dell'innovazione"

L'obiettivo è riorientare la politica di R&S e innovazione in funzione delle sfide che si pongono alla nostra società, come il cambiamento climatico, l'uso efficiente delle risorse e l'energia, la salute e il cambiamento demografico. Occorre rafforzare tutti gli anelli della catena dell'innovazione, dalla ricerca "blue sky" alla commercializzazione.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- completare lo spazio europeo della ricerca, definire un programma strategico per la ricerca incentrato su sfide come sicurezza energetica, trasporti, cambiamento climatico e uso efficiente delle risorse, salute e invecchiamento, metodi di produzione e pianificazione territoriale ecologici, e rafforzare la pianificazione congiunta con gli Stati membri e le regioni;
- migliorare il contesto generale per l'innovazione nelle imprese (ad esempio, creando il brevetto unico dell'UE e un tribunale specializzato per i brevetti, modernizzando il quadro per i diritti d'autore e i marchi commerciali, migliorando l'accesso delle PMI alla tutela della proprietà intellettuale, accelerando la fissazione di standard interoperabili, agevolando l'accesso al capitale e utilizzando integralmente le strategie incentrate sulla domanda, ad esempio tramite gli appalti pubblici e la regolamentazione intelligente);
- lanciare "partenariati europei per l'innovazione" tra l'UE e i livelli nazionali onde accelerare lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie necessarie per affrontare le sfide individuate. I primi partenariati saranno denominati come segue: "costruire la bioeconomia entro il 2020", "le tecnologie chiave per plasmare il futuro industriale dell'Europa" e "tecnologie che consentano agli anziani di vivere in modo autonomo e di partecipare attivamente alla società";
- potenziare e sviluppare ulteriormente il ruolo pro-innovazione degli strumenti dell'UE (fondi strutturali, fondi di sviluppo rurale, programma quadro di R&S, CIP, piano SET, ecc.), anche mediante una più stretta collaborazione con la BEI, e snellire le procedure amministrative per agevolare l'accesso ai finanziamenti, segnatamente per le PMI, e introdurre meccanismi di incentivazione innovativi legati al mercato del carbonio, destinati a coloro che progrediscono più rapidamente;
- promuovere i partenariati per la conoscenza e rafforzare i legami tra istruzione, settore delle imprese, ricerca e innovazione, anche tramite l'IET, e stimolare l'imprenditoria sostenendo le giovani imprese innovative.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- riformare i sistemi di R&S e innovazione nazionali (e regionali) per favorire l'eccellenza e la specializzazione intelligente, intensificare la cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese, attuare una programmazione congiunta e rafforzare la cooperazione transnazionale nei settori con un valore aggiunto dell'UE e adeguare opportunamente le procedure di finanziamento nazionali per garantire la diffusione della tecnologia in tutto il territorio dell'UE;
- assicurare un numero sufficiente di laureati in scienze, matematica e ingegneria e impennare i programmi scolastici su creatività, innovazione e imprenditoria;
- conferire carattere prioritario alla spesa per la conoscenza, anche utilizzando incentivi fiscali e altri strumenti finanziari per promuovere maggiori investimenti privati nella R&S

Iniziativa faro: "Youth on the move"

L'obiettivo è aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore e migliorare la qualità generale di tutti i livelli dell'istruzione e della formazione nell'UE, combinando eccellenza e equità, mediante la promozione della mobilità di studenti e tirocinanti, e migliorare la situazione occupazionale dei giovani.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- integrare e potenziare i programmi UE per la mobilità, le università e i ricercatori (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus e Marie Curie) e collegarli ai programmi e alle risorse nazionali;
- accelerare il programma di modernizzazione dell'istruzione superiore (programmi di studio, gestione e finanziamenti), anche valutando le prestazioni delle università e i risultati nel settore dell'istruzione in un contesto globale;
- studiare il modo di promuovere l'imprenditoria mediante programmi di mobilità per giovani professionisti;
- promuovere il riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale;
- creare un quadro per l'occupazione giovanile che definisca politiche volte a ridurre i tassi di disoccupazione giovanile: questo quadro dovrebbe favorire, insieme agli Stati membri e alle parti sociali, l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro mediante apprendistati, tirocini o altre esperienze lavorative, comprendendo anche un programma ("il tuo primo posto di lavoro EURES") volto ad aumentare le possibilità di lavoro per i giovani agevolando la mobilità in tutta l'UE.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- garantire investimenti efficienti nei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli (dalla scuola materna all'insegnamento superiore);
- migliorare i risultati nel settore dell'istruzione in ciascun segmento (prescolastico, elementare, secondario, professionale e superiore) nell'ambito di un'impostazione integrata che comprenda le competenze fondamentali e miri a ridurre l'abbandono scolastico;
- migliorare l'apertura e la pertinenza dei sistemi d'istruzione creando quadri nazionali delle qualifiche e conciliare meglio i risultati nel settore dell'istruzione con le esigenze del mercato del lavoro.

favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro mediante un'azione integrata che comprenda, tra l'altro, orientamento, consulenza e apprendistati.

Iniziativa faro: "Un'agenda europea del digitale"

L'obiettivo è trarre vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili, garantendo a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013 e l'accesso a velocità di internet nettamente superiori (30 Mbp o più) entro il 2020, e assicurando che almeno il 50% delle famiglie europee si abboni a connessioni internet di oltre 100 MbP.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- creare un quadro giuridico stabile tale da incentivare gli investimenti in un'infrastruttura aperta e competitiva per l'internet ad alta velocità e nei servizi collegati;
- definire una politica efficiente in materia di spettro radio;
- agevolare l'uso dei fondi strutturali dell'UE per la realizzazione dell'agenda;

- creare un vero e proprio mercato unico per i contenuti e i servizi online (mercati europei sicuri e senza frontiere per i servizi web e i contenuti digitali, caratterizzati da alti livelli di fiducia, un quadro normativo equilibrato con regimi chiari in materia di diritti, promozione delle licenze multiterritoriali, tutela e remunerazione adeguate per i titolari di diritti e attivo sostegno per la digitalizzazione del ricco patrimonio culturale dell'Europa) e regolamentare la governance globale di internet;
- riformare i fondi per la ricerca e l'innovazione e aumentare il sostegno nel settore delle TIC onde accentuare la forza tecnologica dell'Europa nei settori strategici principali e creare condizioni che permettano alle PMI ad alto potenziale di crescita di assumere un ruolo guida sui mercati emergenti e di stimolare l'innovazione in materia di TIC in tutti i settori aziendali;
- promuovere l'accesso a internet e il suo uso da parte di tutti i cittadini europei, in particolare mediante azioni a sostegno dell'alfabetizzazione digitale e dell'accessibilità.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- elaborare strategie operative per l'internet ad alta velocità e orientare i finanziamenti pubblici, compresi i fondi strutturali, verso settori non totalmente coperti da investimenti privati;
- creare un quadro legislativo che permetta di coordinare i lavori pubblici in modo da ridurre i costi di ampliamento della rete;
- promuovere la diffusione e l'uso dei moderni servizi online (e-government, servizi sanitari online, domotica, competenze digitali, sicurezza, ecc.).

Crescita sostenibile – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva

Crescita sostenibile significa costruire un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva, sfruttare il ruolo guida dell'Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi, accelerare la diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le TIC, sfruttare le reti su scala europea e aumentare i vantaggi competitivi delle nostre imprese, specie per quanto riguarda l'industria manifatturiera e le PMI, e fornire assistenza ai consumatori per valutare l'efficienza sotto il profilo delle risorse. In tal modo si favorirà la prosperità dell'UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l'uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale.

L'Europa deve agire sui seguenti fronti:

- competitività: l'UE è diventata prospera grazie al commercio, esportando in tutto il mondo e importando tanto fattori di produzione quanto prodotti finiti. Le forti pressioni sui mercati di esportazione ci impongono di migliorare la nostra competitività nei confronti dei nostri principali partner commerciali mediante una produttività più elevata. Dovremo affrontare il problema della competitività relativa nell'area dell'euro e nell'intera UE. L'UE ha aperto la strada per quanto riguarda le soluzioni verdi, ma la sua posizione di leader è minacciata dai suoi principali concorrenti, in particolare la Cina e l'America settentrionale. L'UE deve conservare la sua posizione di leader sul mercato delle tecnologie verdi per garantire l'uso efficiente delle risorse nell'intera economia, eliminando al tempo stesso le strozzature nelle principali infrastrutture di rete e rilanciando quindi la nostra competitività industriale;

- lotta al cambiamento climatico: per conseguire i nostri obiettivi dobbiamo ridurre le emissioni molto più rapidamente nel prossimo decennio rispetto a quello passato e sfruttare appieno il potenziale delle nuove tecnologie, come le possibilità di cattura e sequestro del carbonio. Un uso più efficiente delle risorse contribuirebbe in misura considerevole a ridurre le emissioni, a far risparmiare denaro e a rilanciare la crescita economica. Questo riguarda tutti i comparti dell'economia, non solo quelli ad alta intensità di emissioni. Dobbiamo inoltre aumentare la resistenza delle nostre economie ai rischi climatici, così come la nostra capacità di prevenzione delle catastrofi e di risposta alle catastrofi;
- energia pulita ed efficiente: se conseguiamo i nostri obiettivi in materia di energia, risparmieremo 60 miliardi di euro di importazioni petrolifere e di gas da qui al 2020. Non si tratta solo di un risparmio in termini finanziari, ma di un aspetto essenziale per la nostra sicurezza energetica. Facendo ulteriori progressi nell'integrazione del mercato europeo dell'energia si potrebbe aggiungere uno 0,6% supplementare all'0,8% del PIL. La sola realizzazione dell'obiettivo UE del 20% di fonti rinnovabili di energia potrebbe creare oltre 600 000 posti di lavoro nell'Unione che passano a oltre 1 milione se si aggiunge l'obiettivo del 20% per quanto riguarda l'efficienza energetica.

Agire nell'ambito di questa priorità significa rispettare i nostri impegni di riduzione delle emissioni in modo da massimizzare i benefici e ridurre al minimo i costi, anche mediante la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative. Dobbiamo inoltre cercare di scindere la crescita dall'uso dell'energia e di diventare un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, il che conferisce all'Europa un vantaggio competitivo riducendone al tempo stesso la dipendenza dalle fonti estere di materie prime e prodotti di base.

Iniziativa faro: "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse"

L'obiettivo è favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio, che usi tutte le sue risorse in modo efficiente. Occorre scindere la nostra crescita economica dall'uso delle risorse e dell'energia, ridurre le emissioni di CO₂, migliorare la competitività e promuovere una maggiore sicurezza energetica.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- mobilitare gli strumenti finanziari dell'UE (sviluppo rurale, fondi strutturali, programma quadro di R&S, RTE, BEI, ecc.) nell'ambito di una strategia di finanziamento coerente, che metta insieme i fondi pubblici e privati dell'UE e nazionali;
- potenziare il quadro per l'uso degli strumenti basati sul mercato (scambio di quote di emissione, revisione della fiscalità energetica, quadro per gli aiuti di Stato, promozione di un maggiore uso degli appalti pubblici verdi, ecc.);
- presentare proposte volte a modernizzare e a "decarbonizzare" il settore dei trasporti contribuendo pertanto ad aumentare la competitività. Quest'obiettivo può essere realizzato mediante un pacchetto di misure quali la rapida realizzazione di infrastrutture grid di mobilità elettrica, la gestione intelligente del traffico, una migliore logistica, l'ulteriore riduzione delle emissioni di CO₂ per i veicoli stradali, l'aviazione e il settore marittimo, compreso il varo di un'importante iniziativa europea per le auto "verdi" che contribuirà a promuovere le nuove tecnologie, tra cui le auto elettriche e ibride, combinando ricerca, definizione di standard comuni e sviluppo del necessario supporto infrastrutturale;
- accelerare l'attuazione di progetti strategici con un alto valore aggiunto europeo per eliminare le strozzature critiche, in particolare le sezioni transfrontaliere e i nodi intermodali (città, porti, piattaforme logistiche);
- completare il mercato interno dell'energia e attuare il piano strategico per le tecnologie energetiche (SET); un altro obiettivo prioritario sarebbe la promozione delle fonti rinnovabili di energia nel mercato unico;

- presentare un'iniziativa per potenziare le reti europee, comprese le reti transeuropee nel settore dell'energia, trasformandole in una superrete europea, in "reti intelligenti" e in interconnessioni, in particolare quelle delle fonti di energia rinnovabile con la rete (con il sostegno dei fondi strutturali e della BEI). Questo comprende la promozione di progetti infrastrutturali di notevole importanza strategica per l'UE nelle regioni del Baltico, dei Balcani, del Mediterraneo e dell'Eurasia;
- adottare e attuare un piano d'azione riveduto in materia di efficienza energetica e promuovere un programma sostanziale per l'uso efficiente delle risorse (in favore delle PMI e delle famiglie) utilizzando i fondi strutturali e gli altri fondi per mobilitare nuovi finanziamenti mediante modelli esistenti di programmi innovativi d'investimento di particolare successo, in modo da far evolvere i modelli di consumo e di produzione;
- definire i cambiamenti strutturali e tecnologici necessari per arrivare entro il 2050 a un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente sotto il profilo delle risorse e resistente ai cambiamenti climatici, che consenta all'UE di raggiungere i suoi obiettivi in termini di riduzione delle emissioni e di biodiversità; questo significa, tra l'altro, prevenire e rispondere alle catastrofi, utilizzare il contributo delle politiche di coesione, agricola, di sviluppo rurale e marittima per affrontare il cambiamento climatico, in particolare mediante misure di adattamento basate su un uso più efficiente delle risorse, che contribuiranno anche a migliorare la sicurezza alimentare mondiale.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- ridurre gradualmente le sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull'ambiente, limitando le eccezioni alle persone socialmente bisognose;
- utilizzare strumenti basati sul mercato, come incentivi fiscali e appalti, per adeguare i metodi di produzione e di consumo;
- sviluppare infrastrutture intelligenti, potenziate e totalmente interconnesse nei settori dei trasporti e dell'energia e utilizzare appieno le TIC;
- garantire un'attuazione coordinata dei progetti infrastrutturali, nell'ambito della rete principale dell'UE, che danno un contributo essenziale all'efficacia del sistema di trasporto globale dell'UE;
- concentrarsi sulla dimensione urbana dei trasporti, responsabile di gran parte delle congestioni e delle emissioni;
- utilizzare la normativa, gli standard di rendimento per gli edifici e gli strumenti basati sul mercato, come la fiscalità, le sovvenzioni e gli appalti, per ridurre l'uso dell'energia e delle risorse e utilizzare i fondi strutturali per investire nell'efficienza energetica degli edifici pubblici e in un riciclaggio più efficiente;
- incentivare strumenti per il risparmio di energia tali da aumentare l'efficienza nei settori ad alta intensità di energia, come quelli basati sull'uso delle TIC.

Iniziativa faro: "Una politica industriale per l'era della globalizzazione"

L'industria, e in particolare le PMI, è stata duramente colpita dalla crisi e tutti i settori stanno affrontando le sfide della globalizzazione e adeguando i propri processi di produzione a un'economia a basse emissioni di carbonio. Queste sfide avranno un'incidenza diversa a seconda dei settori, che in alcuni casi dovranno forse "reinventarsi", mentre ad altri si apriranno nuove opportunità commerciali. La Commissione collaborerà strettamente con le parti interessate di diversi settori (imprese, sindacati, università, ONG, organizzazioni di consumatori) e definirà un quadro per una politica industriale moderna che sostenga l'imprenditoria, guidi l'industria e la prepari ad affrontare queste sfide, promuova la competitività delle industrie primarie, manifatturiere e terziarie europee e le aiuti a cogliere le opportunità offerte dalla globalizzazione e dall'economia verde. Il quadro contemplerà tutti gli elementi della catena del valore, che sta diventando sempre più internazionale, dall'accesso alle materie prime al servizio postvendita.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- definire una politica industriale atta a creare le condizioni migliori per mantenere e sviluppare una base industriale solida, competitiva e diversificata in Europa, agevolando al tempo stesso la transizione dei settori manifatturieri verso un uso più efficiente dell'energia e delle risorse;
- definire un approccio orizzontale alla politica industriale che combini diversi strumenti politici (regolamentazione "intelligente", appalti pubblici modernizzati, regole di concorrenza, fissazione di standard, ecc.);
- migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, riducendo fra l'altro i costi delle transazioni commerciali in Europa, promuovendo i cluster e rendendo più accessibili i finanziamenti;
- promuovere la ristrutturazione dei settori in difficoltà e la loro riconversione in attività orientate al futuro, anche mediante il rapido trasferimento delle competenze verso settori emergenti ad alto potenziale di crescita e con il sostegno del regime dell'UE in materia di aiuti di Stato e/o del Fondo di adeguamento alla globalizzazione;
- promuovere tecnologie e metodi di produzione tali da ridurre l'uso delle risorse naturali e aumentare gli investimenti nel patrimonio naturale esistente dell'UE;
- favorire l'internazionalizzazione delle PMI;
- fare in modo che le reti dei trasporti e della logistica assicurino alle industrie di tutta l'Unione un accesso effettivo al mercato unico e al mercato internazionale;
- definire un'efficace politica spaziale onde dotarsi degli strumenti necessari per affrontare alcune delle sfide globali più importanti, in particolare per la realizzazione delle iniziative Galileo e GMES;
- migliorare la competitività del settore turistico europeo;
- riesaminare la regolamentazione per favorire la transizione dei settori terziario e manifatturiero verso un uso più efficiente delle risorse, compreso un riciclaggio più efficace; migliorare il metodo di definizione degli standard europei onde utilizzare gli standard europei e internazionali per favorire la competitività a lungo termine dell'industria europea; Ciò significa anche promuovere la commercializzazione e l'adozione delle tecnologie fondamentali;
- rinnovare la strategia dell'UE per promuovere la responsabilità sociale delle imprese quale elemento fondamentale per garantire la fiducia a lungo termine di dipendenti e consumatori.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI innovative, anche utilizzando gli appalti pubblici per sostenere gli incentivi all'innovazione;
- migliorare le condizioni di tutela della proprietà intellettuale;
- ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e migliorare la qualità della normativa applicabile alle imprese;
- collaborare strettamente con le parti interessate dei diversi settori (imprese, sindacati, università, ONG, organizzazioni di consumatori) per individuare le strozzature e procedere a un'analisi comune su come mantenere una solida base industriale e cognitiva e permettere all'UE di svolgere un ruolo guida nello sviluppo sostenibile a livello mondiale.

Crescita inclusiva – un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale

Crescita inclusiva significa rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa. È altrettanto fondamentale che i benefici della

crescita economica si estendano a tutte le parti dell'Unione, comprese le regioni ultraperiferiche, in modo da rafforzare la coesione territoriale. L'obiettivo è garantire a tutti accesso e opportunità durante l'intera esistenza. L'Europa deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro per far fronte all'invecchiamento della popolazione e all'aumento della concorrenza globale. Occorreranno politiche in favore della parità fra i sessi per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro in modo da favorire la crescita e la coesione sociale.

L'Europa deve agire sui seguenti fronti:

- occupazione: il cambiamento demografico provocherà prossimamente una diminuzione della forza lavoro. Attualmente solo due terzi della popolazione in età lavorativa hanno un posto di lavoro, rispetto a oltre il 70% negli USA e in Giappone. Il tasso di occupazione delle donne e dei lavoratori più anziani è particolarmente basso. I giovani sono stati duramente colpiti dalla crisi (tasso di disoccupazione di oltre il 21%). Si rischia seriamente che le persone escluse dal mondo lavorativo o non fortemente legate ad esso vedano peggiorare la loro situazione occupazionale.
- Competenze: circa 80 milioni di persone hanno scarse competenze o solo competenze di base, ma l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita avvantaggia soprattutto le persone più istruite. Da qui al 2020 saranno creati 16 milioni di posti altamente qualificati, mentre i posti scarsamente qualificati scenderanno di 12 milioni. L'allungamento della vita lavorativa presuppone anche la possibilità di acquisire e sviluppare nuove competenze durante tutto l'arco della vita.
- Lotta alla povertà: prima della crisi erano a rischio di povertà 80 milioni di persone, tra cui 19 milioni di bambini. L'8% della popolazione attiva non guadagna abbastanza e vive al di sotto della soglia di povertà. I disoccupati sono particolarmente a rischio.

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità consisteranno nel modernizzare e potenziare le nostre politiche in materia di occupazione, istruzione e formazione e i nostri sistemi di protezione sociale aumentando la partecipazione al mercato del lavoro e riducendo la disoccupazione strutturale, nonché rafforzando la responsabilità sociale delle imprese. L'accesso alle strutture per l'infanzia e alle cure per le altre persone a carico sarà importante al riguardo. In tale contesto sarà fondamentale applicare i principi della flessicurezza e consentire alle persone di acquisire nuove competenze per adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale. Occorrerà un impegno considerevole per lottare contro la povertà e l'esclusione sociale e ridurre le disuguaglianze in termini di salute per far sì che la crescita risulti vantaggiosa per tutti. Sarà altrettanto importante per noi essere in grado di favorire un invecchiamento attivo e in buona salute onde garantire una coesione sociale e una produttività più elevata.

Iniziativa faro: "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro"

L'obiettivo è porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro onde aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali. Questo significa migliorare la partecipazione delle persone mediante l'acquisizione di nuove competenze per consentire alla nostra forza lavoro attuale e futura di adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale, ridurre la disoccupazione e aumentare la produttività del lavoro.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- definire e attuare, insieme alle parti sociali europee, la seconda fase del programma "flessicurezza", per trovare il modo di gestire meglio le transizioni economiche, lottare contro la disoccupazione e innalzare i tassi di attività;
- adeguare il quadro legislativo, in linea con i principi della regolamentazione "intelligente", ai modelli di lavoro in evoluzione (orari, lavoratori distaccati, ecc.) e ai nuovi rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro;
- agevolare e promuovere la mobilità della manodopera all'interno dell'UE e garantire un maggiore equilibrio tra offerta e domanda di lavoro, con un sostegno finanziario adeguato dei fondi strutturali, in particolare del Fondo sociale europeo (FSE), e promuovere una politica di migrazione dei lavoratori che sia globale e lungimirante, in modo da rispondere con la necessaria flessibilità alle priorità e alle esigenze dei mercati occupazionali;
- rafforzare la capacità delle parti sociali e sfruttare appieno le potenzialità di risoluzione dei problemi del dialogo sociale a tutti i livelli (UE, nazionale/regionale, settoriale, aziendale); promuovere una collaborazione più intensa tra le istituzioni del mercato del lavoro, compresi i servizi pubblici per l'occupazione degli Stati membri;
- imprimere un forte slancio al quadro strategico per la cooperazione tra tutte le parti interessate a livello di istruzione e formazione. Ciò significa in particolare applicare i principi della formazione continua (in collaborazione con Stati membri, parti sociali ed esperti), anche mediante percorsi di apprendimento flessibili tra i diversi settori e livelli di istruzione e formazione e rendendo più attraenti l'istruzione e la formazione professionali. Le parti sociali a livello europeo devono essere consultate perché sviluppino una loro iniziativa in questo campo;
- fare in modo che le competenze necessarie per il proseguimento della formazione e l'ingresso nel mercato del lavoro siano acquisite e riconosciute in tutti i sistemi di insegnamento generale, professionale, superiore e per adulti e sviluppare un linguaggio e uno strumento operativo comuni per l'istruzione/formazione e l'attività lavorativa: un quadro europeo per le capacità, le competenze e l'occupazione (European Skills, Competences and Occupations framework (ESCO)).

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- attuare i propri percorsi nazionali di flessicurezza, come stabilito dal Consiglio europeo, per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e agevolare le transizioni, facilitando al tempo stesso un migliore equilibrio tra vita lavorativa e vita privata;
- riesaminare e monitorare regolarmente l'efficienza dei sistemi fiscali e previdenziali per rendere il lavoro redditizio, con particolare attenzione alle persone poco qualificate, abolendo al tempo stesso le misure che scoraggiano il lavoro autonomo;
- promuovere nuove forme di equilibrio tra lavoro e vita privata, parallelamente a politiche di invecchiamento attivo, così come la parità fra i sessi;
- promuovere e monitorare l'effettiva applicazione dei risultati del dialogo sociale;
- imprimere un forte slancio all'attuazione del Quadro europeo delle qualifiche mediante la creazione di quadri nazionali delle qualifiche;
- fare in modo che le competenze necessarie per il proseguimento della formazione e l'ingresso nel mercato del lavoro siano acquisite e riconosciute in tutti i sistemi di insegnamento generale, professionale, superiore e per adulti, compreso l'apprendimento non formale e informale;
- sviluppare i partenariati tra il settore dell'istruzione/formazione e il mondo del lavoro, in particolare associando le parti sociali alla pianificazione dell'istruzione e della formazione.

Iniziativa faro: "Piattaforma europea contro la povertà"

L'obiettivo è garantire la coesione economica, sociale e territoriale prendendo spunto dall'attuale anno europeo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale onde migliorare la consapevolezza e riconoscere i diritti fondamentali delle persone vittime della povertà e dell'esclusione sociale, consentendo loro di vivere in modo dignitoso e di partecipare attivamente alla società.

A livello dell'UE, la Commissione si adopererà per:

- trasformare il metodo aperto di coordinamento su esclusione e protezione sociale in una piattaforma di cooperazione, revisione inter pares e scambio di buone pratiche, nonché in uno strumento volto a promuovere l'impegno pubblico e privato a ridurre l'esclusione sociale, e adottare misure concrete, anche mediante un sostegno mirato dei fondi strutturali, in particolare del FSE;
- elaborare e attuare programmi volti a promuovere l'innovazione sociale per le categorie più vulnerabili, in particolare offrendo possibilità innovative di istruzione, formazione e occupazione alle comunità svantaggiate, a combattere la discriminazione (ad esempio nei confronti dei disabili) e a definire una nuova agenda per l'integrazione dei migranti affinché possano sfruttare pienamente le loro potenzialità;
- valutare l'adeguatezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici e di protezione sociale e riflettere su come migliorare l'accesso ai sistemi sanitari.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno:

- promuovere la responsabilità collettiva e individuale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
- definire e attuare misure incentrate sulla situazione specifica delle categorie particolarmente a rischio (famiglie monoparentali, donne anziane, minoranze, Rom, disabili e senzatetto);
- utilizzare appieno i propri regimi previdenziali e pensionistici per garantire un sufficiente sostegno al reddito e un accesso adeguato all'assistenza sanitaria.

3. ANELLI MANCANTI E STROZZATURE

Per realizzare gli obiettivi della strategia occorre mobilitare tutte le politiche, gli strumenti, gli atti legislativi e gli strumenti finanziari dell'UE. La Commissione intende potenziare le politiche e gli strumenti principali, come il mercato unico, il bilancio e l'agenda economica esterna dell'UE, per concentrarsi sulla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020. Le proposte operative volte a garantire il loro pieno contributo alla strategia sono parte integrante di Europa 2020.

3.1. Un mercato unico per il XXI secolo

Un mercato unico più forte, approfondito ed esteso è fondamentale per la crescita e la creazione di posti di lavoro. Le tendenze attuali, tuttavia, denotano un rallentamento dell'integrazione e una certa disillusione nei confronti del mercato unico. La crisi ha inoltre suscitato tentazioni di nazionalismo economico. La vigilanza della Commissione e un comune senso di responsabilità degli Stati membri hanno impedito che si scivolasse verso la disintegrazione. Occorre però un nuovo slancio, un reale impegno politico, per rilanciare il mercato unico mediante la rapida adozione delle iniziative di cui sopra. Questo impegno politico richiederà una serie di misure per ovviare alle carenze del mercato unico.

Le imprese e i cittadini si scontrano quotidianamente con le strozzature che ostacolano tuttora le attività transfrontaliere nonostante l'esistenza giuridica del mercato unico e si rendono conto che

l'interconnessione delle reti è insufficiente e che l'applicazione delle regole del mercato unico rimane disomogenea. Spesso le imprese e i cittadini hanno ancora a che fare con 27 sistemi giuridici diversi per la stessa transazione. Mentre le nostre imprese devono ancora far fronte a una realtà quotidiana di frammentazione e regole divergenti, i loro concorrenti cinesi, statunitensi o giapponesi si avvalgono pienamente dei vantaggi conferiti dai loro vasti mercati nazionali.

Il mercato unico è stato pensato prima dell'avvento di internet, prima che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione diventassero il principale motore di crescita e prima che i servizi acquisissero una tale predominanza nell'economia europea. La comparsa di nuovi servizi (contenuti e media, sanità, misurazione intelligente del consumo di energia, ecc.) racchiude un potenziale enorme, che tuttavia potrà essere sfruttato solo se l'Europa ovvierà alla frammentazione che attualmente blocca il flusso di contenuti online e l'accesso da parte di consumatori e imprese.

Per orientare il mercato unico verso il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, l'Unione dovrà garantire il corretto funzionamento e collegamento dei mercati, in modo da trasformare la concorrenza e l'accesso da parte dei consumatori in fattori di stimolo per la crescita e l'innovazione. Occorre creare un mercato unico aperto per i servizi in base alla direttiva sui servizi, garantendo al tempo stesso la qualità dei servizi forniti ai consumatori. La piena attuazione della direttiva sui servizi potrebbe aumentare gli scambi di servizi commerciali del 45% e gli investimenti esteri diretti del 25%, con un conseguente incremento del PIL compreso tra lo 0,5% e l'1,5%.

Occorre migliorare l'accesso delle PMI al mercato unico e promuovere l'imprenditoria mediante iniziative politiche concrete, tra cui la semplificazione del diritto societario (procedure fallimentari, statuto della società privata, ecc.), e iniziative che consentano agli imprenditori falliti di ricominciare un'attività. Il coinvolgimento dei cittadini è necessario ai fini della loro piena partecipazione al mercato unico. In tal senso, occorre offrire loro maggiori possibilità e dare loro maggiori garanzie per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi oltrefrontiera, soprattutto online,

Attuando la politica di concorrenza, la Commissione farà in modo che il mercato unico rimanga un mercato aperto, assicurando anche in futuro pari opportunità alle imprese e lottando contro il protezionismo nazionale. Ma la politica di concorrenza darà un ulteriore contributo al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020. La politica di concorrenza garantisce che i mercati creino condizioni favorevoli all'innovazione, impedendo ad esempio le violazioni dei diritti di brevetto e di proprietà. Impedire gli abusi di mercato e gli accordi anticoncorrenziali tra imprese significa fornire le garanzie necessarie per incentivare l'innovazione. Anche la politica sugli aiuti di Stato può dare un contributo attivo e costruttivo agli obiettivi di Europa 2020 stimolando e sostenendo le iniziative riguardanti tecnologie più innovative, più efficienti e più verdi e agevolando parallelamente l'accesso al sostegno pubblico per gli investimenti, al capitale di rischio e ai finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo.

Per eliminare le strozzature esistenti nel mercato unico, la Commissione proporrà misure volte a:

- rafforzare le strutture affinché le misure del mercato unico, tra cui la regolamentazione delle reti, la direttiva sui servizi e il pacchetto sulla regolamentazione e la vigilanza dei mercati finanziari, siano attuate in modo tempestivo e corretto, garantirne un'applicazione efficace e risolvere rapidamente gli eventuali problemi;
- accelerare l'attuazione del programma "Regolamentazione intelligente", anche valutando la possibilità di un più ampio uso dei regolamenti anziché delle direttive, avviando una valutazione ex-post della normativa vigente, proseguendo il monitoraggio del mercato,

riducendo gli oneri amministrativi, rimuovendo gli ostacoli fiscali, migliorando il clima imprenditoriale, in particolare per le PMI, e sostenendo l'imprenditoria;

- adeguare la legislazione europea e nazionale all'era digitale per favorire la circolazione dei contenuti con un alto grado di affidabilità per consumatori e imprese. A tal fine occorre aggiornare le norme su responsabilità, garanzie, fornitura e risoluzione delle controversie;
- agevolare e rendere meno onerosa per imprese e consumatori la conclusione di contratti con partner di altri paesi dell'UE, segnatamente offrendo soluzioni armonizzate per i contratti stipulati con i consumatori, introducendo clausole contrattuali tipo a livello di UE e facendo progressi verso una legge europea facoltativa in materia di contratti;
- agevolare e rendere meno onerosa l'applicazione dei contratti per imprese e consumatori e riconoscere le sentenze e i documenti emessi da giudici di altri paesi dell'UE.

3.2. Investire nella crescita: politica di coesione, mobilitare il bilancio dell'UE e i finanziamenti privati

La coesione economica, sociale e territoriale rimarrà al centro della strategia Europa 2020 per garantire che tutte le energie e tutte le capacità vengano mobilitate e orientate verso la realizzazione delle priorità della strategia. La politica di coesione e i fondi strutturali, già importanti di per sé, sono meccanismi fondamentali per realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni.

La crisi finanziaria ha inciso in misura considerevole sulla capacità delle imprese e dei governi europei di finanziare investimenti e progetti innovativi. La realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 presuppone un contesto normativo che renda i mercati finanziari efficienti e sicuri. L'Europa deve fare tutto il possibile per utilizzare i suoi mezzi finanziari ed esplorare nuove piste combinando finanziamenti privati e pubblici e creando strumenti innovativi per finanziare gli investimenti necessari, come ad esempio i partenariati pubblico-privato (PPP). La Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti possono contribuire a sostenere un "circolo virtuoso" in cui l'innovazione e l'imprenditoria siano utilmente finanziate dagli investimenti iniziali fino alla quotazione sui mercati azionari, in partenariato con le numerose iniziative e programmi pubblici già in corso a livello nazionale.

Il quadro finanziario pluriennale dell'UE dovrà rispecchiare anche le priorità di crescita a lungo termine. Una volta concordate le priorità, la Commissione intende integrarle nelle sue proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale previsto l'anno prossimo. La discussione non dovrebbe riguardare soltanto i livelli di finanziamento, ma anche il modo in cui i vari strumenti di finanziamento come i fondi strutturali, i fondi di sviluppo rurale e agricolo, il programma quadro di ricerca e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) devono essere strutturati per la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 in modo da massimizzare l'impatto e garantire l'efficienza e il valore aggiunto dell'UE. Sarà importante trovare il modo di aumentare l'impatto del bilancio UE che, seppur limitato, può avere un notevole effetto catalizzatore a condizione di essere opportunamente mirato.

La Commissione proporrà misure volte a sviluppare soluzioni di finanziamento innovative per sostenere gli obiettivi di Europa 2020

- sfruttando appieno la possibilità di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attuale bilancio dell'UE mediante una definizione più mirata delle priorità e un migliore allineamento della spesa dell'UE con gli obiettivi di Europa 2020, onde ovviare all'attuale frammentazione degli strumenti di finanziamento dell'Unione (ad esempio, R&S e innovazione, investimenti infrastrutturali chiave nelle reti transfrontaliere dell'energia e dei trasporti e tecnologia a basse emissioni di carbonio). Occorre inoltre cogliere l'occasione offerta dalla revisione del regolamento finanziario per sviluppare le potenzialità degli strumenti finanziari innovativi, garantendo al tempo stesso una sana gestione finanziaria;
- creando nuovi strumenti di finanziamento, in particolare in cooperazione con la BEI, il FEI e il settore privato, per rispondere alle esigenze non ancora soddisfatte delle imprese. Nell'ambito del prossimo piano per la ricerca e l'innovazione, la Commissione coordinerà un'iniziativa con la BEI e il FEI onde reperire capitali supplementari per finanziare le imprese innovative e in espansione;
- dotando l'Europa di un mercato del venture capital veramente efficiente, in modo da facilitare considerevolmente l'accesso diretto delle imprese ai mercati dei capitali e cercando incentivi per i fondi del settore privato tali da rendere disponibili finanziamenti per le imprese start-up e per le PMI innovative.

3.3. Utilizzare i nostri strumenti di politica estera

La crescita globale offrirà nuove opportunità agli esportatori europei e un accesso competitivo alle importazioni vitali. Tutti gli strumenti della politica economica esterna devono essere utilizzati per stimolare la crescita europea mediante la nostra partecipazione a mercati aperti ed equi di tutto il mondo. Ciò vale per gli aspetti esterni delle nostre politiche interne (energia, trasporti, agricoltura, R&S, ecc.), e in particolare per il commercio e il coordinamento delle politiche macroeconomiche internazionali. Un'Europa aperta, che funzioni in un contesto internazionale basato su regole, è il modo migliore per sfruttare i benefici della globalizzazione onde rilanciare la crescita e l'occupazione. Al tempo stesso, l'UE deve affermarsi maggiormente sulla scena mondiale, svolgendo un ruolo guida nel forgiare il futuro ordinamento economico mondiale in sede di G20, e tutelare gli interessi europei utilizzando attivamente tutti gli strumenti di cui dispone.

La crescita che l'Europa deve generare nel prossimo decennio dovrà provenire in parte dalle economie emergenti, le cui classi medie sviluppano e importano beni e servizi per i quali l'Unione europea gode di un vantaggio comparativo. In quanto primo blocco commerciale del mondo, per prosperare l'UE deve essere aperta all'esterno e prestare la massima attenzione a ciò che le altre economie sviluppate o emergenti fanno per prevedere le tendenze future o adeguarvisi.

Dobbiamo prefiggerci in via prioritaria di agire in sede di OMC e a livello bilaterale onde migliorare l'accesso al mercato per le imprese dell'UE, comprese le PMI, e garantire loro condizioni di parità rispetto ai nostri concorrenti esterni. Dobbiamo inoltre rendere più mirati e razionali i nostri dialoghi normativi, in particolare in settori nuovi come il clima e la crescita verde, ampliando per quanto possibile la nostra influenza a livello mondiale mediante la promozione di equivalenza, riconoscimento reciproco e convergenza sulle principali questioni normative, nonché l'adozione delle nostre norme e dei nostri standard.

La strategia Europa 2020 non si applica solo all'interno dell'UE, ma può racchiudere notevoli potenzialità per i paesi candidati e per i nostri vicini e aiutarli ad ancorare maggiormente i loro

processi di riforma. Ampliando il territorio in cui vengono applicate le norme UE si offriranno nuove opportunità all'UE e ai paesi limitrofi.

Uno degli obiettivi più importanti dei prossimi anni consisterà inoltre nell'allacciare relazioni strategiche con le economie emergenti per discutere degli aspetti di comune interesse, promuovere la cooperazione normativa e di altro tipo e risolvere le questioni bilaterali. Le strutture alla base di queste relazioni dovranno essere flessibili e improntate a principi più politici che tecnici.

Nel 2010 la Commissione elaborerà una strategia commerciale per l'Europa 2020 che comprenderà:

- un forte accento sulla conclusione dei negoziati commerciali multilaterali e bilaterali in corso, in particolare quelli con il maggior potenziale economico, e una migliore applicazione degli accordi esistenti, con particolare attenzione alle barriere non tariffarie agli scambi;
- iniziative di apertura commerciale per i settori del futuro, come prodotti e tecnologie "verdi" e prodotti e servizi ad alta tecnologia, così come per la standardizzazione internazionale, specialmente nei settori di crescita;
- proposte di dialoghi strategici ad alto livello con i partner principali per discutere di questioni strategiche come l'accesso al mercato, il quadro normativo, gli squilibri globali, l'energia e il cambiamento climatico, l'accesso alle materie prime, la povertà nel mondo, l'istruzione e lo sviluppo. La Commissione punterà inoltre a potenziare il Consiglio economico transatlantico con gli Stati Uniti e il dialogo economico ad alto livello con la Cina e ad approfondire le sue relazioni con il Giappone e la Russia;
- una relazione sugli ostacoli al commercio e agli investimenti, presentata per la prima volta nel 2011 e poi ogni anno prima del Consiglio europeo di primavera, sui modi per migliorare l'accesso al mercato e il contesto normativo per le imprese dell'UE.

L'UE opera a livello globale e prende molto sul serio le sue responsabilità internazionali. L'Unione ha dato vita ad un vero e proprio partenariato con i paesi in via di sviluppo per eliminare la povertà, promuovere la crescita e conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM). In futuro dovremo adoperarci con maggiore impegno per approfondire le strette relazioni di partenariato che ci legano all'Africa. Ciò si inserirà in uno sforzo più ampio volto ad incrementare gli aiuti allo sviluppo e a migliorare l'efficacia dei nostri programmi di assistenza, in particolare mediante una divisione razionale dei compiti con gli Stati membri e una migliore integrazione degli obiettivi di sviluppo in altre politiche dell'Unione europea.

4. USCITA DALLA CRISI: PRIMI PASSI VERSO IL 2020

Per combattere la crisi, si è fatto ampiamente e risolutamente ricorso a strumenti politici. La politica di bilancio ha avuto, ove possibile, un ruolo espansivo e contro-ciclico; i tassi di interesse sono stati ridotti ai minimi storici, mentre al settore finanziario è stata fornita liquidità come mai in precedenza. I governi hanno dato un consistente appoggio alle banche, mediante garanzie o ricorrendo alla ricapitalizzazione oppure attraverso la rimozione dai bilanci degli attivi deteriorati. Altri settori dell'economia sono stati sostenuti mediante il quadro di riferimento temporaneo, ed eccezionale, per le misure di aiuto di Stato. Tutte queste azioni sono state, e ancora sono, giustificate, ma non possono essere mantenute per sempre. Non è possibile sostenere elevati livelli di debito pubblico a tempo indeterminato. Il perseguimento degli obiettivi proposti per "Europa 2020" deve basarsi su una strategia di uscita credibile che riguardi tanto la politica di bilancio e monetaria quanto il sostegno diretto fornito dai governi ai settori economici, in particolare al settore finanziario. È importante che, nel quadro di questa strategia di uscita, le diverse politiche e i diversi strumenti di aiuto vengano abbandonati seguendo un certo ordine. Un coordinamento rafforzato delle politiche economiche, in particolare all'interno dell'area dell'euro, dovrebbe portare al successo di una strategia di uscita globale.

4.1. Definizione di una strategia di uscita credibile

Poiché le incertezze sulle prospettive economiche e le fragilità del settore finanziario non sono del tutto fugate, le misure di sostegno possono essere abbandonate solo quando la ripresa economica avrà una propria autonomia e quando sarà stata ripristinata la stabilità finanziaria⁴. Il ritiro delle misure temporanee inerenti alla crisi dovrebbe essere coordinato e tenere conto delle possibili ricadute negative tanto nei vari Stati membri quanto relativamente all'interazione tra i diversi strumenti politici. Occorre che siano riapplicate le consuete norme in materia di aiuti di Stato, innanzitutto ponendo termine al quadro di riferimento temporaneo per le misure di aiuto di Stato. Un tale approccio coordinato dovrebbe basarsi sui seguenti principi:

- il ritiro dello stimolo di bilancio dovrebbe iniziare non appena la ripresa si mostra stabile. Tuttavia, il calendario potrebbe differire da un paese all'altro ed è quindi necessario che vi sia un forte coordinamento a livello europeo;
- il sostegno di disoccupazione a breve termine dovrebbe cominciare ad essere gradualmente eliminato solo quando si sarà appurato che vi è stata una duratura svolta nella crescita del PIL e che di conseguenza, entro tempi fisiologici, anche l'occupazione avrà cominciato a crescere;
- la graduale eliminazione dei regimi di sostegno settoriale dovrebbe iniziare in tempi brevi. Questo perché tali regimi implicano notevoli costi di bilancio, perché si ritiene che essi abbiano globalmente realizzato i loro obiettivi, nonché in considerazione dei loro possibili effetti di distorsione sul mercato unico;
- il sostegno a favore dell'accesso ai finanziamenti dovrebbe essere mantenuto fintanto che non si vedano chiari segni del fatto che le condizioni di finanziamento a favore delle imprese sono tornate globalmente alla normalità;
- il ritiro del sostegno al settore finanziario, a partire dai regimi statali di garanzia, dipenderà dallo stato dell'economia in generale e dalla stabilità del sistema finanziario in particolare.

4.2. Riforma del sistema finanziario

Una priorità fondamentale nel breve termine sarà quella di ripristinare un settore finanziario solido, stabile e sano, capace di finanziare l'economia reale. Questo richiederà la piena attuazione degli impegni del G20 nei tempi stabiliti. Sarà necessario, in particolare, realizzare cinque obiettivi:

- attuare le riforme concordate in materia di vigilanza del settore finanziario;
- colmare le lacune normative e promuovere così la trasparenza, la stabilità e la responsabilità, in particolare per quanto riguarda i derivati e l'infrastruttura del mercato;
- completare il rafforzamento delle norme prudenziali, contabili e in materia della tutela dei consumatori sotto forma di un'unica normativa europea che si occupi adeguatamente di tutti i soggetti e i mercati finanziari;

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009.

- rafforzare la governance delle istituzioni finanziarie, al fine di trovare una soluzione ai punti deboli individuati nel corso della crisi finanziaria nell'ambito dell'individuazione e della gestione del rischio;
- mettere in moto una politica ambiziosa che ci consenta in futuro di prevenire più efficacemente e, se necessario, gestire meglio le eventuali crisi finanziarie e che valuti la possibilità - in considerazione della specifica responsabilità del settore finanziario nell'attuale crisi – che dal settore finanziario giungano adeguati contributi.

4.3. Mirare ad un intelligente risanamento del bilancio per una crescita a lungo termine

Affinché sia possibile ripristinare le condizioni per una crescita e un'occupazione sostenibili è indispensabile che le finanze pubbliche siano sane ed è quindi necessario che vi sia una strategia di uscita globale. Una tale strategia implicherà il progressivo ritiro del sostegno anti-crisi a breve termine e l'introduzione di riforme a medio e lungo termine volte a promuovere la sostenibilità delle finanze pubbliche e a incentivare la crescita potenziale.

Il patto di stabilità e crescita offre il giusto contesto per attuare strategie di uscita a livello di bilancio e gli Stati membri stanno definendo strategie di questo tipo nel quadro dei loro programmi di stabilità e convergenza. Per la maggior parte dei paesi, il 2011 dovrebbe, di norma, segnare l'inizio del risanamento di bilancio, mentre, in linea di massima, il processo volto a portare i disavanzi al di sotto del 3% del PIL dovrebbe essere completato entro il 2013. Tuttavia, è possibile che in diversi paesi la fase di risanamento debba avere inizio prima del 2011 con la conseguenza che in questi casi il ritiro del sostegno temporaneo anti-crisi e il risanamento di bilancio debbano avere luogo contemporaneamente.

Al fine di incentivare il potenziale di crescita economica dell'UE e promuovere la sostenibilità dei nostri modelli sociali, il risanamento delle finanze pubbliche perseguito nell'ambito del patto di stabilità e crescita impone che siano definite priorità e che vengano operate scelte difficili: il coordinamento a livello di UE può aiutare gli Stati membri in questo compito e contribuire a far fronte alle ricadute negative. Inoltre, la composizione e la qualità della spesa pubblica svolgono un ruolo importante: i programmi di risanamento del bilancio devono privilegiare fattori di crescita come l'istruzione e lo sviluppo di competenze, la R&S e l'innovazione nonché gli investimenti nelle reti, ad esempio nell'internet ad alta velocità e nelle interconnessioni energetiche e di trasporto, che sono i settori tematici principali della strategia Europa 2020.

Anche le entrate di bilancio hanno il loro peso e bisognerebbe dedicare un'attenzione particolare anche alla qualità del sistema delle entrate/dei tributi. Nei casi in cui sia necessario aumentare le tasse, questo dovrà essere fatto, ove possibile, rendendo al tempo stesso il sistema tributario più favorevole alla crescita. Ad esempio, bisognerebbe evitare di aumentare la pressione fiscale sul lavoro, come invece è stato fatto in passato con gravi conseguenze sull'occupazione. Gli Stati membri dovrebbero piuttosto cercare di spostare il carico dalle tasse sul lavoro alle tasse energetiche e ambientali, nell'ambito di un sistema fiscale più "verde".

Il risanamento di bilancio e la sostenibilità finanziaria a lungo termine non possono prescindere da importanti riforme strutturali, in particolare in materia di pensioni, di sanità, di protezione sociale e di sistemi di istruzione. L'amministrazione pubblica dovrebbe cogliere questa occasione per potenziare l'efficienza e la qualità del servizio. La politica in materia di appalti pubblici deve garantire l'uso più efficace dei fondi pubblici e i mercati degli appalti pubblici devono essere mantenuti aperti a livello di UE.

4.4. Coordinamento all'interno dell'Unione economica e monetaria

Per gli Stati membri che hanno adottato l'euro, la moneta comune ha rappresentato una valida protezione contro le turbolenze dei tassi di cambio. Ma la crisi ha anche rivelato l'entità dell'interdipendenza tra le economie dell'area dell'euro, in particolare in campo finanziario, con il conseguente aumento delle probabilità di effetti di ricaduta. Modelli di crescita diversi portano talvolta all'accumulo di debiti pubblici insostenibili e di conseguenza a una pressione sulla moneta unica. La crisi ha dunque amplificato alcune delle sfide cui l'area dell'euro deve far fronte, ad esempio la sostenibilità delle finanze pubbliche e della crescita potenziale, ma anche il ruolo destabilizzante degli squilibri e dei divari in materia di competitività.

Vincere queste sfide nell'area dell'euro è importantissimo ed urgente affinché si assicuri la stabilità e una crescita sostenibile che produca occupazione. Per far fronte a tali sfide è necessario un più stretto coordinamento delle politiche, che preveda:

- la definizione di un contesto finalizzato ad esercitare una vigilanza più approfondita e più ampia sui paesi dell'area dell'euro: oltre al rafforzamento della disciplina di bilancio, la vigilanza economica deve essere rivolta anche agli squilibri macroeconomici e agli sviluppi della competitività, in particolare al fine di agevolare una stabilizzazione indotta mediante scelte politiche;
- la definizione di un contesto finalizzato a rispondere alle minacce imminenti che incombono sulla stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo insieme;
- un'adeguata rappresentanza esterna dell'area dell'euro che permetta di affrontare con determinazione le sfide globali di carattere economico e finanziario.

La Commissione formulerà proposte per tradurre in pratica questi spunti.

5. RISULTATI: UNA GOVERNANCE PIÙ FORTE

Per giungere al cambiamento trasformativo, la strategia Europa 2020 dovrà essere maggiormente concentrata, fissarsi obiettivi chiari e disporre di dati comparativi trasparenti per la valutazione dei progressi. Ciò richiederà un solido quadro di governance che consenta di utilizzare gli strumenti a disposizione in modo da garantire una realizzazione efficace entro termini prestabiliti.

5.1. Proposta di strutturazione della strategia Europa 2020

La strategia dovrebbe essere incentrata su un approccio tematico e su una vigilanza a livello di singoli paesi più mirata. Ci si gioverà a tal fine dei punti di forza di strumenti di coordinamento già esistenti. Più specificamente:

- **Un approccio tematico** dovrebbe far sì che l'attenzione si concentri sui temi individuati alla sezione 2, in particolare sul raggiungimento dei 5 obiettivi principali. Lo strumento principale dovrebbe essere rappresentato dal programma della strategia Europa 2020 e dalle sue iniziative faro, che richiedono un'azione a livello tanto dell'UE quanto degli Stati membri (cfr. sezione 2 e allegati 1 e 2). L'approccio tematico riflette la dimensione UE, mostra chiaramente l'interdipendenza delle economie degli Stati membri e consente una maggiore selettività a favore di iniziative concrete che fanno avanzare la strategia e contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi principali a livello UE e a livello nazionale.

- **Relazioni sui singoli paesi** dovrebbero fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 poiché aiuterebbero gli Stati membri a definire e attuare strategie di uscita, a ripristinare la stabilità macroeconomica, ad individuare le strozzature a livello nazionale e a riportare le economie alla sostenibilità in materia di crescita e di finanze pubbliche. Le relazioni sui paesi non prenderebbero in considerazione solo la politica di bilancio, ma anche questioni macroeconomiche fondamentali relative alla crescita e alla competitività (cioè gli squilibri macroeconomici). Ci si dovrebbe così accertare che vi sia un approccio integrato alla definizione e all'attuazione delle politiche, approccio fondamentale per sostenere le scelte che gli Stati membri dovranno operare, viste le limitazioni alle loro finanze pubbliche. Un'attenzione particolare verrà rivolta al funzionamento dell'area dell'euro e all'interdipendenza tra Stati membri.

A tal fine, le relazioni e le valutazioni concernenti la strategia Europa 2020 e quelle relative al patto di stabilità e crescita (PSC) verranno elaborate simultaneamente in modo da unificare mezzi e obiettivi, pur mantenendo separati gli strumenti e le procedure separati e conservando l'integrità del PSC. Ciò significa proporre allo stesso tempo i programmi annuali di stabilità o di convergenza e i programmi di riforma razionalizzati, che ciascuno Stato membro dovrà stilare per definire le misure da adottare al fine di riferire sui progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi così come nell'attuazione delle principali riforme strutturali volte ad eliminare le strozzature che ostacolano la crescita. Entrambi questi programmi, che dovrebbero contenere i necessari riferimenti incrociati, dovrebbero essere sottoposti alla Commissione e agli altri Stati membri nell'ultimo trimestre dell'anno. Il Consiglio europeo per il rischio sistemico (ESRB) dovrebbe presentare a scadenze regolari relazioni sui rischi macrofinanziari: tali relazioni saranno un contributo importante alla valutazione globale. La Commissione valuterà i programmi e riferirà circa i progressi registrati nella loro attuazione. Un'attenzione particolare verrà rivolta alle sfide cui deve far fronte l'Unione economica e monetaria.

In questo modo il Consiglio europeo disporrebbe di tutti gli elementi necessari per adottare decisioni. In effetti, il Consiglio disporrebbe di un'analisi della situazione economica e di quella occupazionale, di un quadro globale dei bilanci, nonché di una panoramica delle condizioni macrofinanziarie e dei progressi compiuti nei programmi tematici per ciascuno Stato membro e potrebbe inoltre passare in rassegna lo stato complessivo dell'economia dell'UE.

Orientamenti integrati

La strategia Europa 2020 assumerà ufficialmente la forma di un ristretto numero di orientamenti "Europa 2020" integrati (che integrano gli orientamenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche), che andranno a sostituire i 24 orientamenti esistenti. Questi nuovi orientamenti rispecchieranno le decisioni del Consiglio europeo e integreranno gli obiettivi concordati. Facendo seguito, come previsto dal trattato, al parere del Parlamento europeo sugli orientamenti in materia di occupazione, gli orientamenti dovrebbero essere approvati a livello politico dal Consiglio europeo di giugno prima di essere adottati dal Consiglio. Una volta adottati, gli orientamenti dovrebbero rimanere prevalentemente immutati fino al 2014, affinché l'attenzione resti concentrata sulla loro attuazione.

Raccomandazioni politiche

Agli Stati membri verranno rivolte raccomandazioni politiche tanto nel contesto dell'elaborazione di relazioni per paese quanto nel contesto dell'approccio tematico della strategia Europa 2020. Nel quadro della vigilanza a livello di singoli paesi, le raccomandazioni saranno formulate sotto forma di pareri sui programmi di stabilità/convergenza ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 del

Consiglio e saranno accompagnate da raccomandazioni formulate nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2). La parte tematica dovrebbe includere raccomandazioni in materia di occupazione (art. 148) e raccomandazioni per paese relative ad altre questioni tematiche selezionate (es.: sul clima imprenditoriale, l'innovazione, il funzionamento del mercato unico, l'energia/cambiamento climatico ecc.). Entrambi i tipi di raccomandazioni, avendo implicazioni macroeconomiche, potrebbero egualmente essere formulate come raccomandazioni nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche di cui sopra. Questa impostazione predisposta per le raccomandazioni contribuirà anche a garantire la coerenza tra il quadro macroeconomico/di bilancio e i programmi tematici.

Le raccomandazioni formulate nel quadro della vigilanza a livello di singoli paesi dovrebbero riguardare questioni con notevoli implicazioni macroeconomiche e di finanza pubblica, mentre le raccomandazioni formulate nel quadro dell'approccio tematico dovrebbero fornire suggerimenti specifici su questioni microeconomiche e occupazionali. Tali raccomandazioni dovrebbero essere abbastanza precise e indicare, di norma, un lasso di tempo entro il quale si ritiene che lo Stato membro interessato debba agire (es.: due anni). Lo Stato membro dovrebbe allora indicare le azioni che intende intraprendere per attuare la raccomandazione. Laddove uno Stato membro, al termine del lasso di tempo indicato, non abbia adeguatamente reagito ad una raccomandazione politica del Consiglio o abbia condotto politiche contrarie al suggerimento ricevuto, la Commissione può formulare un avvertimento politico (art. 121, par. 4).

5.2. Ruoli dei vari soggetti interessati

È essenziale che vi sia una collaborazione volta al raggiungimento di questi obiettivi. Nelle nostre economie interconnesse, la crescita e l'occupazione conosceranno una ripresa solo se tutti gli Stati membri si muoveranno in questa direzione, tenendo conto delle loro circostanze specifiche. Abbiamo bisogno di una maggiore titolarità. Il Consiglio europeo dovrebbe orientare globalmente la strategia, basandosi sulle proposte della Commissione che obbediscono ad un unico principio fondamentale: il chiaro valore aggiunto dell'UE. Il ruolo del Parlamento europeo è particolarmente importante a tale riguardo. Anche il contributo delle parti interessate a livello nazionale e regionale e delle parti sociali deve assumere un'importanza maggiore. L'allegato 3 riporta una panoramica dell'iter politico e del calendario della strategia Europa 2020.

Piena titolarità da parte del Consiglio europeo

Il Consiglio europeo, che attualmente rappresenta l'ultimo elemento del processo decisionale della strategia, dovrebbe invece avere un ruolo guida in tale strategia, poiché è l'organismo che garantisce l'integrazione delle politiche e che gestisce l'interdipendenza tra gli Stati membri e l'UE.

Sempre mantenendo uno sguardo sull'attuazione del programma Europa 2020, nel corso delle sue future riunioni il Consiglio europeo potrebbe concentrarsi su temi specifici (es.: ricerca e innovazione, sviluppo di competenze) dando indicazioni di massima e fornendo i necessari impulsi.

Consiglio dei ministri

Le pertinenti formazioni del Consiglio dovrebbero occuparsi dell'attuazione del programma Europa 2020 e del raggiungimento degli obiettivi nei settori di cui sono responsabili. Nel quadro delle iniziative faro, gli Stati membri saranno invitati, nell'ambito delle varie formazioni del Consiglio, ad intensificare gli scambi di informazioni sulle buone pratiche a livello di politiche.

Commissione europea

La Commissione effettuerà annualmente il monitoraggio della situazione sulla base di un gruppo di indicatori relativi ai progressi compiuti verso l'obiettivo di un'economia intelligente, verde e inclusiva che porti ad alti livelli di occupazione, di produttività e di coesione sociale.

La Commissione presenterà una relazione annuale sui risultati ottenuti nell'ambito della strategia Europa 2020 concentrandosi sui progressi compiuti verso i traguardi principali e valuterà le relazioni per paese e i programmi di stabilità e convergenza. Nel quadro di questo processo, la Commissione presenterà raccomandazioni o avvertimenti politici, formulerà proposte politiche per il raggiungimento degli obiettivi della strategia e presenterà una valutazione specifica dei progressi compiuti all'interno dell'area dell'euro.

Parlamento europeo

Il Parlamento europeo dovrebbe svolgere un ruolo importante nella strategia, non solo in qualità di colegislatore, ma anche in quanto forza trainante per la mobilitazione dei cittadini e dei loro parlamenti nazionali. Il Parlamento potrebbe ad esempio, sfruttare la prossima riunione con i parlamenti nazionali per discutere del suo contributo alla strategia Europa 2020 e comunicare congiuntamente opinioni al Consiglio europeo di primavera.

Autorità nazionali, regionali e locali

Tutte le autorità nazionali, regionali e locali dovrebbero attuare il partenariato coinvolgendo strettamente i parlamenti, ma anche le parti sociali e i rappresentanti della società civile tanto nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma quanto nella loro attuazione.

L'instaurazione di un dialogo permanente tra vari livelli di governo porterebbe le priorità dell'Unione più vicino ai cittadini, rafforzando così la titolarità necessaria per il successo della strategia Europa 2020.

Parti interessate e società civile

Inoltre, anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni dovrebbero essere maggiormente coinvolti. Lo scambio di buone pratiche, l'analisi comparativa (benchmarking) e la creazione di reti - che diversi Stati membri hanno promosso - si sono rivelati anch'essi utili strumenti per la creazione della titolarità e per stimolare il dinamismo attorno all'esigenza di riforme.

Il successo della nuova strategia dipenderà quindi fortemente dalla capacità delle istituzioni dell'Unione europea, degli Stati membri e delle regioni di spiegare chiaramente perché le riforme sono necessarie (e inevitabili per mantenere la nostra qualità di vita e garantire i nostri modelli sociali), a quali traguardi vogliono giungere l'Europa e i suoi Stati membri entro il 2020 e quale contributo essi si aspettano dai cittadini, dalle imprese e dalle loro organizzazioni rappresentative. Riconoscendo l'esigenza di tenere conto delle circostanze e delle tradizioni nazionali, la Commissione proporrà un'opportuna serie comune di strumenti di comunicazione.

6. DECISIONI PER IL CONSIGLIO EUROPEO

La Commissione propone che il Consiglio europeo, nella sua riunione di primavera 2010:

- concordi sulle priorità tematiche della strategia Europa 2020;
- fissi i cinque obiettivi principali proposti nella sezione 2 del presente documento relativi agli investimenti in R&S, all'istruzione, all'energia/cambiamento climatico, al tasso di occupazione e alla riduzione della povertà, definendo i traguardi che l'Europa intende raggiungere entro il 2020; inviti gli Stati membri ad un dialogo con la Commissione europea al fine di tradurre questi obiettivi UE in obiettivi nazionali che siano oggetto di decisioni al Consiglio europeo di giugno, tenendo conto delle circostanze nazionali e dei diversi punti di partenza;
- inviti la Commissione a presentare proposte per le iniziative faro e chieda al Consiglio (e alle sue formazioni) di adottare, su queste basi, le decisioni necessarie per l'attuazione di tali iniziative;
- concordi di rafforzare il coordinamento della politica economica per promuovere le ricadute positive e per rispondere più efficacemente alle sfide dell'Unione; che a tal fine esso approvi la combinazione delle valutazioni tematica e per paese, come proposto nella presente comunicazione, pur mantenendo strettamente l'integrità del patto; e che esso dedichi un'attenzione particolare al rafforzamento dell'UEM;
- esorti tutte le parti interessate (es.: parlamenti nazionali/regionali, autorità regionali e/o locali, parti sociali e società civile, senza dimenticare i cittadini europei) a fornire un contributo all'attuazione della strategia, lavorando in partenariato e adottando iniziative nei settori di cui sono responsabili;
- chieda alla Commissione di monitorare i progressi e di riferire annualmente al Consiglio europeo di primavera riguardo ai progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi, includendo un'analisi comparativa internazionale e lo stato di avanzamento dell'attuazione delle iniziative faro.

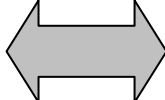
La Commissione propone inoltre che, nelle sue riunioni successive, il Consiglio europeo:

- previo parere del Parlamento europeo, approvi gli orientamenti integrati proposti, che costituiscono il supporto istituzionale della strategia Europa 2020;
- convalidi gli obiettivi nazionali dopo reciproche verifiche che ne garantiscano la coerenza;
- affronti temi specifici valutando la situazione dell'Europa e le possibilità di accelerazione dei progressi. Una prima discussione sul tema della ricerca e innovazione potrebbe avere luogo nella riunione di ottobre sulla base di un contributo della Commissione.

ALLEGATO 1 – EUROPA 2020: PANORAMICA GENERALE

OBIETTIVI PRINCIPALI		
<ul style="list-style-type: none"> – Portare il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni dall'attuale 69% ad almeno il 75%; – investire il 3% del PIL in R&S, migliorando in particolare le condizioni per gli investimenti in R&S del settore privato, e definire un nuovo indicatore per seguire i progressi in materia di innovazioni; – ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le condizioni necessarie, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica; – ridurre il tasso di abbandono scolastico al 10% rispetto all'attuale 15% e portare la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario dal 31% ad almeno il 40%; – ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone. 		
CRESCITA INTELLIGENTE	CRESCITA SOSTENIBILE	CRESCITA INCLUSIVA
<p>INNOVAZIONE</p> <p>Iniziativa faro dell'UE "L'Unione dell'Innovazione" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione onde rafforzare la catena dell'innovazione e innalzare i livelli d'investimento in tutta l'Unione.</p>	<p>CLIMA, ENERGIA E MOBILITÀ</p> <p>Iniziativa faro dell'UE "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse decarbonizzando la nostra economia, incrementando l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzando il nostro settore dei trasporti e promuovendo l'efficienza energetica.</p>	<p>OCCUPAZIONE E COMPETENZE</p> <p>Iniziativa faro dell'UE "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" onde modernizzare i mercati occupazionali agevolando la mobilità della manodopera e l'acquisizione di competenze lungo tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera.</p>
<p>ISTRUZIONE</p> <p>Iniziativa faro dell'UE "Youth on the move" per migliorare le prestazioni dei sistemi d'istruzione e aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore.</p>	<p>COMPETITIVITÀ</p> <p>Iniziativa faro dell'UE "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.</p>	<p>LOTTA ALLA POVERTÀ</p> <p>Iniziativa faro dell'UE "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.</p>
<p>SOCIETÀ DIGITALE</p> <p>Iniziativa faro dell'UE "Un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.</p>		

ALLEGATO 2 – STRUTTURA DI EUROPA 2020

Struttura istituzionale globale	Orientamenti integrati che definiscono la portata delle priorità strategiche dell'UE, compresi gli obiettivi principali che l'UE deve raggiungere nel 2020 e che devono essere tradotti in obiettivi nazionali.		
Attuazione	<p style="text-align: center;"><u>Relazioni sui singoli paesi:</u></p> <p>Obiettivo: aiutare gli Stati membri a definire e attuare strategie di uscita, in modo che possano ripristinare la stabilità macroeconomica, individuare le strozzature nazionali e riportare le loro economie alla sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche.</p> <p>Approccio: valutazione più accurata delle principali sfide macroeconomiche che si pongono agli Stati membri, tenendo delle ricadute negli Stati membri e nei vari settori politici.</p> <p>Strumenti: relazioni degli Stati membri mediante i loro programmi di stabilità e convergenza, seguite da raccomandazioni separate ma sincronizzate sulla politica di bilancio nei pareri sui programmi di stabilità e convergenza nonché sugli squilibri macroeconomici e sulle strozzature di crescita nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2).</p>		<p style="text-align: center;"><u>Approccio tematico:</u></p> <p>Obiettivo: raggiungere gli obiettivi principali concordati a livello di UE combinando azioni concrete a livello europeo e nazionale.</p> <p>Approccio: ruolo strategico delle formazioni settoriali del Consiglio per monitorare ed esaminare i progressi compiuti verso gli obiettivi concordati.</p> <p>Strumenti: relazioni degli Stati membri mediante programmi nazionali di riforma razionalizzati, comprese informazioni sulle strozzature di crescita e sui progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi, seguite da consulenze politiche a livello di UE sotto forma di raccomandazioni nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2) e degli orientamenti in materia di occupazione (articolo 148).</p>

ALLEGATO 3 - CALENDARIO PROPOSTO PER IL PERIODO 2010 – 2012

2010

Commissione europea

Proposte relative all'impostazione globale di EUROPA 2020

Consiglio europeo di primavera

Accordo sull'impostazione globale e sulla scelta degli obiettivi principali dell'UE

Commissione europea

Proposte relative agli orientamenti integrati di EUROPA 2020

Parlamento europeo

Dibattito sulla strategia e parere sugli orientamenti integrati

Consiglio dei ministri

Definire con maggior precisione i parametri principali (obiettivi UE/nazionali, iniziative faro e orientamenti integrati)

Consiglio europeo di giugno

Approvazione della strategia Europa 2020, convalida degli obiettivi UE e nazionali, approvazione degli orientamenti integrati

Commissione europea

Orientamenti operativi per le prossime fasi di EUROPA 2020

Consiglio europeo d'autunno

Discussione approfondita su una questione tematica selezionata (ad esempio R&S e innovazione)

Stati membri

Programmi di stabilità e convergenza e programmi nazionali di riforma

2011

Commissione europea

Relazione annuale al vertice europeo di primavera, pareri sui programmi di stabilità e convergenza e proposte di raccomandazioni

Consiglio dei ministri

Esame delle proposte di raccomandazione della Commissione, ECOFIN per il patto di stabilità e crescita

Parlamento europeo

Dibattito in plenaria e adozione di una risoluzione

Consiglio europeo di primavera

Valutazione dei progressi e orientamenti strategici

Stati membri, Commissione europea, Consiglio

Applicazione delle raccomandazioni, attuazione delle riforme e relazioni

2012

Stessa procedura con una particolare attenzione al monitoraggio dei progressi



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.10.2009
COM(2009) 561 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, ALLA
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE E ALLA BANCA
CENTRALE EUROPEA**

**relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore
bancario**

{SEC(2009) 1389}

{SEC(2009) 1390}

{SEC(2009) 1407}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, ALLA
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE E ALLA BANCA
CENTRALE EUROPEA**

**relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore
bancario**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

La crisi recente ha messo in luce la mancanza di efficacia a livello UE nella gestione delle crisi di istituti finanziari transfrontalieri. Nell'autunno del 2008, con un intervento inedito ad hoc coordinato a livello europeo, gli Stati membri hanno convenuto di adottare le misure necessarie per ricapitalizzare e garantire gli istituti bancari. Si è trattato di misure necessarie date le circostanze eccezionali che hanno colpito il sistema finanziario.

Gli Stati hanno applicato approcci diversi, ma in generale si è trattato o di salvataggi attraverso iniezioni di denaro pubblico oppure dell'isolamento degli attivi di una banca nel loro territorio e dell'applicazione di strumenti nazionali di risoluzione della crisi a livello di singole entità piuttosto che a livello dell'intero gruppo transfrontaliero. I rischi di simili operazioni sono il venir meno della fiducia, distorsioni della concorrenza, costi elevati di salvataggio a carico dei contribuenti¹ e l'incertezza del diritto. Quanto è successo con i fallimenti di banche come la Fortis, la Lehman e la Icelandic nel corso della recente crisi finanziaria dimostra come l'assenza di un quadro adeguato di risoluzione delle crisi sia dannosa per la stabilità finanziaria dell'intero sistema bancario europeo.

C'è un ampio consenso sulla necessità che l'Unione europea predisponga un regime di risoluzione che garantisca l'intervento coordinato ed efficace di tutte le autorità competenti, mettendo a loro disposizione gli strumenti idonei a intervenire rapidamente per gestire il fallimento di una data banca in modo da minimizzare la necessità che lo Stato debba fare ricorso a misure eccezionali come quelle che applicate nella crisi attuale.

La Commissione europea intende proporre una riforma radicale della regolamentazione e della vigilanza dei mercati finanziari per far fronte alle lacune evidenziate dalla crisi del settore bancario². Sono già state adottate misure per aumentare la garanzia dei depositi, rafforzare i requisiti patrimoniali e riformare l'infrastruttura europea di vigilanza, misure essenziali per un quadro più solido di vigilanza prudenziale e stabilità finanziaria.

¹ Queste misure di ristrutturazione delle banche sono esaminate nell'ambito delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato. Esse non rientrano nell'ambito della presente comunicazione e sono già il tema di orientamenti della commissione in materia di ricapitalizzazione, di trattamento di attività deteriorate e di aiuti di salvataggio e risanamento concessi alle banche.

² V. la comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera del 4 marzo 2009: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090304_en.pdf.

È tuttavia necessario che in questa fase tali riforme siano affiancate dalla creazione di un quadro chiaro, che permetta in futuro alle autorità di stabilizzare e controllare l'impatto sistemico del fallimento di istituti finanziari transfrontalieri. L'Europa ha bisogno di un quadro normativo solido, che contempra misure di prevenzione, di intervento precoce, di risoluzione e di liquidazione (v. tabella).

- Il rapporto Larosière ha concluso che: *“L’assenza di strumenti uniformi di gestione e di risoluzione delle crisi per tutto il mercato unico costituisce uno svantaggio per l’Europa rispetto agli Stati Uniti. Queste questioni dovrebbero essere affrontate con l’adozione di misure adeguate a livello UE”*³. È giunto il momento di affrontare questa lacuna cruciale.
- Il Consiglio europeo di giugno 2009 ha concluso che occorre portare avanti i lavori per costruire un ampio quadro transfrontaliero di prevenzione e gestione delle crisi finanziarie.
- Al vertice di Pittsburgh del 25 settembre, i leader del G20 si sono impegnati a collaborare per *“... creare strumenti più potenti per garantire che le grandi società multinazionali si assumano la responsabilità dei rischi che prendono”* e più specificamente per *“elaborare strumenti e quadri di risoluzione che permettano di risolvere in modo efficace le crisi dei gruppi finanziari, che contribuiscano ad attenuare gli effetti nefasti dei fallimenti di istituti finanziari e ridurre in futuro il rischio morale.”*

Un quadro europeo di risoluzione dei problemi che colpiscono le banche transnazionali costituisce anche un complemento essenziale della nuova architettura di vigilanza che sarà proposta dalla Commissione⁴. Il nuovo comitato europeo per il rischio sistemico presenterà un sistema di allarme precoce sui rischi sistemici, mentre la nuova Autorità bancaria europea svolgerà un ruolo essenziale nel coordinare gli interventi di vigilanza, nell'incanalare le informazioni e nel garantire che si dia un seguito appropriato agli allarmi sui rischi. Questi nuovi dispositivi potranno raggiungere i loro obiettivi solo se le autorità nazionali sono in grado di adottare interventi efficaci a livello delle banche per fronteggiare i fallimenti e prevenire un contagio sistemico.

2. SCOPO E STRUTTURA DELLA PRESENTE COMUNICAZIONE

2.1. Scopo

La Commissione ritiene che siano necessarie modifiche per consentire la risoluzione e la gestione efficace delle crisi o l'ordinata liquidazione in caso di fallimento di una banca transfrontaliera⁵. L'attenzione si concentra principalmente sulle banche dedite alla raccolta di depositi, che svolgono un ruolo unico di erogatori di credito, custodi di depositi e intermediari di pagamento. La presente comunicazione prende in esame misure destinate a raggiungere due obiettivi distinti ma interconnessi.

³ V. rapporto Larosière, pag.34:

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_it.pdf

⁴ V. le nuove proposte legislative della Commissione sulla vigilanza finanziaria, 23 settembre 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm#package

⁵ La presente comunicazione è accompagnata da un documento di lavoro contenente ulteriori dettagli su specifici aspetti del regime proposto.

Il primo obiettivo è garantire che tutte le autorità nazionali di vigilanza dispongano di strumenti adeguati per individuare i problemi esistenti nelle banche in una fase abbastanza precoce e per intervenire e risanare la situazione dell'istituto o del gruppo o prevenirne l'ulteriore declino. Questo richiede alcune modifiche al regime relativo alla vigilanza sul patrimonio delle banche. Queste modifiche centrali potrebbero essere accompagnate da un dispositivo che permetta il trasferimento di attivi tra entità facenti parte di un gruppo per sostenerne la situazione finanziaria o la liquidità prima che i problemi di determinate entità diventino critici.

Il secondo obiettivo è evitare che in caso di crollo di banche transnazionali si producano gravi turbative in servizi bancari vitali o effetti di contagio sull'intero sistema finanziario. Questo implica l'elaborazione di un quadro europeo di risoluzione dei problemi e di misure per eliminare gli ostacoli che l'approccio esclusivamente territoriale e per entità separate ai problemi di insolvenza frappone ad un'efficace risoluzione transfrontaliera; implica anche misure di finanziamento del regime di risoluzione che prevedono la condivisione dei costi finanziari diretti degli Stati membri.

2.2. Struttura

La comunicazione copre tre settori.

1. **Intervento precoce** (sezione 3), che comprende gli interventi delle autorità di vigilanza miranti a ripristinare la stabilità e la solidità finanziaria di un istituto in caso di problemi e il trasferimento di attivi all'interno del gruppo tra entità solvibili a fini di supporto finanziario. Questi interventi dovrebbero essere attuati prima che si presentino le condizioni per dover passare alla risoluzione e prima che gli istituti siano diventati o stiano per diventare insolvibili. La nuova Autorità bancaria europea dovrebbe svolgere un ruolo di coordinamento degli interventi precoci delle autorità di vigilanza all'interno di un gruppo transfrontaliero.

2. **Risoluzione** (sezione 4), che comprende le misure adottate dalle autorità nazionali competenti per gestire una crisi che colpisca un istituto bancario, contenerne l'impatto sulla stabilità finanziaria e se del caso facilitare la corretta liquidazione dell'intero istituto o di sue parti. Queste misure sono attuate al di fuori dell'attività di vigilanza bancaria e possono essere prese da autorità diverse dalle autorità di vigilanza, senza tuttavia precludere in nessun modo un coinvolgimento di queste ultime.

3. **Insolvenza** (sezione 5), che comprende il risanamento e la liquidazione nell'ambito del regime in vigore in materia di insolvenza.

Ai fini della discussione queste misure sono presentate come concettualmente distinte, ma non costituiscono necessariamente fasi separate o cronologiche di una crisi. In pratica ci può essere una forte sovrapposizione, in particolare tra i campi dell'insolvenza e della risoluzione, mentre l'intervento precoce di vigilanza può trasformarsi rapidamente in provvedimenti di risoluzione.

2.3. Interazione con altre misure comunitarie

Queste misure costituiscono una parte importante del più ampio sistema normativo europeo e delle iniziative intese a rafforzarne la resilienza, come illustra la tabella che segue.

	Vigilanza / prevenzione crisi per enti in attività	⇐ Portata della comunicazione sulla gestione delle crisi ⇐		
		Intervento precoce	Misure di risoluzione	Insolvenza
Situazione attuale	Direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) – approccio terzo pilastro Collegi Autorità nazionali Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) Test di stress	CRD(Art. 130 + 136) Collegi Immissione di liquidità come aiuti di emergenza da parte delle banche centrali nazionali Protocollo di intesa 2008	Protocollo di intesa 2008 – determina chi (es. ministeri delle finanze, banche centrali) coordina gli interventi con le altre autorità competenti (coordinamento via i gruppi per la stabilità transfrontaliera)	Direttiva liquidazione: liquidazione di succursali transnazionali nell'ambito delle procedure di insolvenza del paese della banca controllante; liquidazione di controllate transnazionali nell'ambito delle procedure del paese in cui la controllata è autorizzata.
Modifiche eventuali da esaminare	Creazione del comitato europeo per il rischio sistemico (ERSB) e dell'Autorità bancaria europea (EBA) Coefficiente di leva Gestione del rischio (strutture di retribuzione) Quantità e qualità del capitale Rafforzamento dei requisiti patrimoniali Vigilanza sulla liquidità Preparazione di piani di liquidazione	Autorità bancaria europea Nuovi poteri nei confronti della direzione della banca Quadro comune di valutazione Piani di risanamento Quadro per la trasferibilità degli attivi Potenziamento degli strumenti comuni per le autorità di vigilanza (CEBS) Chiarire la vigilanza esercitata dal paese di origine/ospitante di una succursale (Art. 33 CRD)	Nuovi strumenti di risoluzione nel settore bancario Nuovo quadro di cooperazione Ampie modifiche del quadro normativo a sostegno dei nuovi strumenti di risoluzione Meccanismi di finanziamento della risoluzione transfrontaliera (con possibile ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi) Applicazione di piani di liquidazione	Facilitare la liquidazione integrata di un gruppo: – Quadro di coordinamento delle procedure di insolvenza – Amministratore capofila – Risoluzione integrata a cura di una singola autorità – Trasferimenti di attivi attraverso finanziamenti posteriori all'avvio della procedura

3. INTERVENTO PRECOCE DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA

3.1. Strumenti di intervento precoce

Alcuni elementi di un quadro di intervento precoce da parte delle autorità di vigilanza sono già contemplati dal vigente quadro prudenziale per le banche, nella misura in cui quest'ultimo specifica una serie minima di misure di cui devono disporre le autorità di vigilanza per far fronte ai fallimenti di enti creditizi in modo da soddisfare i requisiti della direttiva⁶. Ad esempio si può imporre agli enti creditizi di aumentare il capitale proprio oltre il livello minimo specificato nella direttiva, di rafforzare i dispositivi e i processi di organizzazione interna, di applicare una politica di accantonamento specifica, di limitare le attività o le operazioni o di ridurre i rischi connessi alle attività, ai prodotti o ai sistemi. Questo tipo di misure lascia il controllo degli istituti di credito nelle mani dei dirigenti e non rappresenta necessariamente un'interferenza significativa con i diritti degli azionisti e dei creditori. Le modifiche recentemente approvate alla direttiva sui requisiti patrimoniali⁷ imporranno alle autorità di vigilanza su base consolidata di programmare e coordinare valutazioni congiunte, misure eccezionali, piani di emergenza e comunicazioni al pubblico in situazioni di emergenza.

⁶ Articolo 136 della direttiva 2006/48/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione) (GU L 177 del 30.6.2006, pag. 1).

⁷ Direttiva 2006/48/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione). È stata modificata recentemente dalla proposta di direttiva CRD 2:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0602:EN:NOT>

Rimangono però notevoli lacune che si potrebbero colmare attraverso l'adozione delle seguenti misure supplementari:

- armonizzare i poteri delle autorità di vigilanza di chiedere l'elaborazione, in certi casi precisi, come ad esempio per gli istituti finanziari di importanza sistemica, di “piani di emergenza e risoluzione specifici all'ente” (i cd. “living wills”, sorta di “testamenti biologici”), contenenti una descrizione dettagliata delle modalità di smantellamento e di liquidazione rapida e ordinata di un istituto e delle sue attività; la necessità di tali piani è attualmente all'esame del G-20;
- incoraggiare la sana gestione all'interno degli istituti finanziari per facilitare e semplificare la soluzione di una crisi futura, se e quando si verifici;
- i poteri, di cui attualmente non tutte le autorità nazionali di vigilanza dispongono, di chiedere la presentazione di un piano di risanamento del gruppo, di modificare la direzione di una banca oppure di designare un rappresentante allo scopo precipuo di risanare la situazione finanziaria di un ente;
- la messa a punto di indici o soglie comuni e di una terminologia concordata tra le autorità europee di vigilanza, in modo da definire chiaramente il momento e le modalità con cui si debba attuare un intervento in una banca transfrontaliera;
- la revisione della vigilanza sulle succursali transfrontaliere, viste le lacune riscontrate nelle modalità di cooperazione tra le autorità del paese di origine e quelle del paese ospitante e i dubbi circa le competenze del paese ospitante a intervenire efficacemente in situazioni di emergenza.

L'esperienza del passato recente dimostra che il quadro di vigilanza non è sufficientemente solido e che mancano incentivi per un coordinamento efficace delle misure di vigilanza destinate a risanare la situazione di un gruppo transfrontaliero.

Domande⁸

Quali sono gli strumenti supplementari di cui dovrebbero disporre le autorità di vigilanza per far fronte ai problemi che emergono?

In quali casi vi si dovrebbe ricorrere?

Qual è l'importanza dei piani di liquidazione (“living wills”) in quanto strumento di gestione delle crisi?

3.2 Trasferimenti di attivi all'interno di un gruppo

Il trasferimento di attivi tra entità di un gruppo per sostenere finanziariamente l'intero gruppo potrebbe aiutare i gruppi nella gestione delle posizioni di liquidità e in alcuni casi potrebbe contribuire a stabilizzare le singole entità nel corso di una crisi.

⁸ Nel documento di lavoro che accompagna la presente comunicazione figurano altre domande più dettagliate su questa e sulle altre sezioni.

- Attualmente non esiste un regime europeo di autorizzazione al trasferimento di attivi e la normativa europea non prevede un quadro generale con le condizioni e le modalità di simili trasferimenti⁹. In linea di massima in tutti gli Stati membri i trasferimenti di attivi devono essere effettuati con un'equa contropartita indipendentemente dal fatto che si tratti di entità controllate o scollegate. Ma il modo in cui questo principio è espresso e applicato varia da Stato membro a Stato membro.
- I trasferimenti di attivi non compiuti secondo condizioni esclusivamente commerciali possono avere effetti negativi sui creditori e sugli azionisti di minoranza dell'ente che trasferisce. Gli azionisti di minoranza o i creditori potrebbero impugnare tali trasferimenti e potrebbe essere chiamata in causa la responsabilità civile o penale degli amministratori¹⁰.

Questi problemi possono impedire l'adozione di interventi potenzialmente molto benefici per il gruppo e in particolare per i gruppi transnazionali. L'introduzione del concetto di "interesse del gruppo" per i gruppi bancari potrebbe essere un modo per sostenere i trasferimenti e far fronte ai rischi che sia chiamata in causa la responsabilità degli amministratori. Meriterebbe valutare l'elaborazione di un concetto limitato di interdipendenza e di interesse reciproco delle imprese di un gruppo, che permetterebbe l'esecuzione di trasferimenti di attivi solo ove ricorrano determinate condizioni. Occorre tuttavia valutare con attenzione l'impatto di simili proposte sul principio della responsabilità limitata e della personalità giuridica distinta delle entità di un gruppo. Sarebbe importante anche prevedere idonee garanzie per prevenire il rischio di ricorso abusivo allo strumento del trasferimento degli attivi per scopi criminali.

Sarebbe anche utile, a complemento di un simile regime, modificare la normativa in materia di insolvenza per prevedere idonee garanzie, come ad esempio un rango di priorità per l'ente che effettua il trasferimento in caso di insolvenza del beneficiario del trasferimento.

È pensabile elaborare un quadro che permetta il trasferimento di attivi? In caso affermativo, quali sono gli aspetti cruciali da considerare?

Quali garanzie sono necessarie per gli azionisti e i creditori?

4. INTERVENTI DI RISOLUZIONE NEL SETTORE BANCARIO

4.1. Perché è necessaria un'azione a livello UE?

Differenze negli assetti nazionali

Le misure europee vigenti per risolvere i casi di fallimenti bancari hanno una portata e un contenuto minimi. Riguardano esclusivamente l'intervento delle autorità di vigilanza e il mutuo riconoscimento delle procedure di insolvenza per le *succursali* di banche transfrontaliere. La direttiva 2001/24/CE in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi (la direttiva "liquidazione") prevede che il risanamento o la liquidazione di un ente creditizio con succursali in un altro Stato membro devono essere avviati o effettuati

⁹ Il considerando 52 della direttiva 2006/48/CE specifica solo che la gestione delle esposizioni assunte dagli enti creditizi dovrebbe essere condotta in maniera totalmente autonoma nell'osservanza dei principi di una sana gestione bancaria, a prescindere da qualsiasi altra considerazione.

¹⁰ Relazione dei servizi della Commissione del 14 novembre 2008 sulla trasferibilità degli attivi, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/windingup/rep141108_en.pdf

nell'ambito di un'unica procedura da parte delle competenti autorità dello Stato membro di origine, in conformità alla normativa nazionale in materia di insolvenza. La direttiva non contempla il caso dei gruppi bancari transfrontalieri composti da una società madre con *controllate* in altri Stati membri.

Quella delle controllate è la forma predominante delle entità bancarie transfrontaliere presenti in Europa, che detengono attivi per quasi 4 000 miliardi di euro¹¹. In assenza di misure a livello europeo, la gestione delle crisi è pertanto quasi interamente disciplinata dai regimi nazionali, che possono presentare differenze considerevoli¹². Ad esempio, in alcuni Stati membri le competenze in materia sono stabilite nell'ambito di un regime specifico di risoluzione o di insolvenza applicabile alle banche, mentre altri paesi applicano esclusivamente il regime generale di insolvenza delle società. I poteri di gestire crisi bancarie transfrontaliere sono demandati ad una vasta gamma di autorità nazionali, come le autorità di vigilanza bancaria, le banche centrali, i ministeri, i tribunali, i curatori e in certi casi i sistemi di garanzia dei depositi. La portata di questi poteri e le condizioni per il loro esercizio variano anch'esse a seconda dei regimi nazionali.

Una risoluzione transfrontaliera efficace è più difficile se vi sono differenze tra le misure contemplate nel diritto nazionale o tra i requisiti procedurali necessari per determinate operazioni societarie. Ad esempio, se in un dato paese l'autorità nazionale ha la competenza di trasferire gli attivi a un acquirente terzo mediante ordine esecutivo, mentre in un altro paese il trasferimento può avvenire solo in esito a un procedimento giudiziario, sarà molto difficile che queste due autorità possano intervenire rapidamente e in modo coordinato sulle banche controllate o sugli attivi delle medesime che si trovino nelle loro rispettive giurisdizioni.

Può essere cruciale anche il momento in cui si possono adottare provvedimenti di risoluzione. Non tutte le autorità nazionali hanno il potere di stabilizzare e risanare una banca in difficoltà prima che sia raggiunto il punto formale di insolvenza (fissato dalla normativa nazionale) e la mancanza di una soglia armonizzata che permette di esercitare tale facoltà può impedire un intervento coordinato nei confronti di un gruppo transfrontaliero. Questo aspetto è ulteriormente illustrato nella sezione 4.4.

Se tale diversità non costituisce necessariamente un problema laddove le operazioni di una banca in difficoltà sono interamente nazionali e le misure adottate sono compatibili con le regole in materia di aiuti di Stato, la medesima diversità ostacolerà certamente un'azione coordinata nei confronti di un gruppo bancario attivo nell'ambito di più giurisdizioni distinte.

Incentivi per l'isolamento degli attivi nazionali

Per far fronte alla crisi attuale la tendenza delle autorità degli Stati membri è stata di isolare gli attivi nazionali di un gruppo transfrontaliero e di applicare strumenti di risoluzione nazionali a livello di singola entità, piuttosto che cercare una soluzione valida per il gruppo intero. L'isolamento degli attivi locali può tuttavia spesso complicare ulteriormente, più che risolvere, un problema di un gruppo transfrontaliero. In certi casi questo tipo di intervento non fa che aumentare le perdite per l'intero gruppo.

¹¹ Attivi detenuti da controllate transfrontaliere (2006), fonte BCE.

¹² DBB Law "Study on the feasibility of reducing obstacles to the transfer of assets within a cross border banking group during a financial crisis and of establishing a legal framework for the reorganisation and winding-up of cross border banking groups", 2008.

L'incentivo degli Stati membri ad incoraggiare il coordinamento e ad astenersi dall'isolare gli attivi nazionali nel corso di una crisi transfrontaliera è limitato dalla necessità di proteggere gli interessi degli azionisti nazionali (compresi i creditori, i contribuenti e il sistema di garanzia dei depositi). Quest'ostacolo fondamentale ad una risoluzione dei problemi di un gruppo transfrontaliero incentrata sulla collaborazione affonda tra l'altro le radici nella territorialità delle leggi sull'insolvenza. Se la legge sull'insolvenza è nazionale, le autorità nazionali hanno un interesse legittimo, come pure un forte interesse politico, a isolare gli attivi nazionali di una banca in difficoltà per proteggere i depositi nazionali e massimizzare gli attivi a disposizione dei creditori dell'entità nazionale.

Qualsiasi accordo sulla limitazione del diritto degli Stati membri di isolare gli attivi locali di un gruppo bancario transfrontaliero è tuttavia assolutamente subordinato all'esistenza di meccanismi adeguati, equi e legittimi¹³ adottati dagli Stati membri per la ripartizione dell'onere di eventuali perdite subite da un gruppo bancario nella sua interezza, comprese le sue controllate estere. Tali meccanismi permetterebbero non solo di migliorare la gestione delle crisi, ma anche di prevenire le crisi stesse rafforzando la motivazione delle autorità pubbliche a cooperare. In particolare è necessario che la fiducia nei meccanismi di collaborazione sia sostenuta dalla garanzia di poter ripartire equamente tra le varie parti interessate i costi connessi ad una risoluzione transfrontaliera dei problemi. Quest'aspetto è ulteriormente analizzato nella sezione 4.8.

4.2. Obiettivi di un quadro per la risoluzione nel settore bancario

I diversi approcci nazionali alla risoluzione nel settore bancario hanno attualmente obiettivi differenti. Le leggi in materia di insolvenza societaria perseguono in generale due obiettivi principali: il trattamento equo e prevedibile dei creditori e la massimizzazione degli attivi a disposizione per soddisfare i creditori. Viceversa, nell'ambito di un regime specifico per affrontare l'insolvenza delle banche, possono passare in primo piano obiettivi di interesse pubblico come quello di salvaguardare la stabilità finanziaria, la continuità dei servizi e l'integrità dei sistemi di pagamento. L'adozione di un insieme comune di obiettivi permetterà di dar forma e definire la natura di un nuovo quadro europeo.

Un quadro europeo per la risoluzione delle crisi nel settore bancario deve basarsi tuttavia su una serie di obiettivi comuni e condivisi, che garantiscano che le perdite si ripercuotano principalmente sugli azionisti e sui creditori subordinati e chirografari e non sui governi e sui contribuenti. Questo è fondamentale per evitare il rischio morale (*moral hazard*) connesso all'idea che le banche troppo grandi, o troppo interconnesse tra loro per fallire, saranno probabilmente salvate con denaro pubblico. L'obiettivo principale è quello di garantire che sia sempre possibile, sul piano politico ed economico, lasciare che le banche falliscano, indipendentemente dalle loro dimensioni¹⁴. Quest'obiettivo fondamentale potrà essere raggiunto soltanto se il meccanismo di risoluzione previsto sia in grado di assicurare la protezione dei depositanti (garantiti) e la continuità dei servizi bancari e di pagamento e in generale di gestire l'impatto sistemico del fallimento di una banca minimizzando gli effetti di

¹³ Un sostegno finanziario a favore dei provvedimenti di risoluzione avrebbe senz'altro ripercussioni a livello di regole in materia di aiuti di Stato e questo tipo di accordi dovrebbe pertanto essere compatibile con le regole del trattato in materia.

¹⁴ V. dichiarazione dei capi di Stato o di governo del G20 a Pittsburgh, 24-25 settembre 2009, <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

contagio e prevedendo il necessario quadro giuridico per un ordinato procedimento di liquidazione¹⁵.

Quali dovrebbero essere gli obiettivi e le priorità principali di un quadro europeo di risoluzione nel settore bancario?

4.3. Strumenti di risoluzione necessari

Gli approcci nazionali alla risoluzione nel settore bancario rientrano grosso modo in due categorie: l'applicazione del diritto fallimentare delle società, comprese le misure di amministrazione delle società, o l'applicazione di un regime speciale per le banche. In entrambi i casi, le norme si applicano esclusivamente alle operazioni bancarie nazionali e non hanno un'applicazione extraterritoriale¹⁶. I regimi speciali possono assumere la forma di un regime generale in materia di insolvenza adattato alle banche, oppure di una serie di strumenti di risoluzione ad hoc adattati per le banche in difficoltà. Gli strumenti speciali di risoluzione possono comprendere il potere di trasferire tutti gli attivi e passivi di una banca in fallimento, o parte di essi, ad un'altra entità del settore privato (fusione, assistita o no, effettuata dalle autorità nazionali) oppure ad una "banca ponte", il potere di depurare il bilancio dell'istituto in fallimento trasferendo i prestiti in sofferenza o gli attivi "tossici" o difficili da valutare ad un veicolo di gestione degli attivi separato ("bad bank") e la nazionalizzazione.

All'interno di queste grandi categorie esistono ulteriori differenze. Alcuni sistemi nazionali privilegiano un approccio progressivo mentre altri si orientano verso un intervento di emergenza rapido. I primi tendono a intervenire in una fase precoce e mirano a incoraggiare gli azionisti ad accettare misure di ristrutturazione: spesso il primo passo è sostituire la direzione con un "amministratore" o un "manager speciale" e presentare un piano di ristrutturazione all'approvazione degli azionisti e solo in una seconda fase si passa all'imposizione di misure che scavalcano i diritti degli azionisti. Il secondo tipo di sistemi impone invece misure che non sono state preventivamente approvate dagli azionisti.

Un insieme efficace di strumenti deve essere tale da permettere alle autorità di optare per soluzioni diverse dal sostegno finanziario pubblico e dalla liquidazione per fronteggiare i problemi di una banca in difficoltà. Il presente documento è aperto - e sollecita opinioni in merito - alla ricerca degli strumenti più idonei per un regime europeo, ma è fondamentale che le autorità responsabili della risoluzione delle crisi nel settore bancario dispongano di una gamma sufficientemente ampia di strumenti comuni, da utilizzare in maniera flessibile e discrezionale, e che possano condurre il processo di risoluzione con un'adeguata rapidità e un adeguato grado di controllo. Un recente documento di lavoro del FMI¹⁷ indica che nell'ambito di un riesame del regime UE si dovrebbero considerare gli strumenti seguenti, attualmente previsti dai regimi in vigore in determinati paesi¹⁸:

¹⁵ Il 15 settembre 2009 il comitato per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board) ha pubblicato un comunicato stampa in cui annuncia che sta iniziando un programma di lavoro per affrontare i rischi morali e le altre problematiche poste da istituzioni di importanza sistemica. http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_090915.pdf

¹⁶ Tuttavia le misure di risanamento o di liquidazione che rientrano nell'ambito della direttiva 2001/24/CE si applicano alle *succursali* di un ente creditizio (ma non alle sue controllate) in un altro Stato membro.

¹⁷ Documento di lavoro del FMI WP/09/200, "The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions – The Case of the European Union", di Martin Cihák e Erlend Nier.

¹⁸ In altri paesi tali poteri esistono ma sono impliciti. Le autorità giudiziarie possono usarli nell'ambito delle procedure di insolvenza.

- il potere di agevolare o effettuare l’acquisizione della banca in difficoltà o delle sue attività da parte del settore privato;
- il potere di trasferire le attività di una banca in fallimento ad una “banca ponte” temporanea in attesa della vendita ad un acquirente del settore privato;
- il potere di ripartire gli attivi “sani” e gli attivi “tossici” tra “good banks” e “bad banks” attraverso un trasferimento parziale di attivi e passivi.

Poiché tali poteri possono esigere il sostegno dello Stato, è necessario che tali strumenti siano concepiti e attuati in modo compatibile con le regole comunitarie in materia di aiuti di Stato¹⁹.

In altri paesi il risanamento delle banche è gestito nell’ambito di un regime di amministrazione controllata in cui la competente autorità nazionale designa un amministratore che assume il controllo della direzione di una banca in fallimento e analizza le modalità della ristrutturazione. Anche questa potrebbe rivelarsi una misura utile nell’ambito di un regime europeo, anche se le soglie e la tempistica dell’intervento possono differire (v. sezione 4.4).

Strumenti chiave di un regime europeo di risoluzione

4.4. Soglie e tempistica per il ricorso agli strumenti

Per un regime europeo di risoluzione è indispensabile definire chiaramente le condizioni soglia che devono ricorrere perché si possa intervenire. La definizione di queste condizioni serve ad agevolare l’intervento coordinato delle autorità nazionali, ridurre il rischio di contestazioni e garantire la certezza del diritto per azionisti e creditori in merito alle circostanze nelle quali si può intervenire. Ogni intervento che vada a toccare gli interessi e i diritti degli azionisti e dei creditori deve essere commisurato alla gravità dei problemi dell’ente creditizio e giustificato da legittime considerazioni di pubblico interesse.

Per salvaguardare l’interesse pubblico si dovrebbe poter intervenire prima che la banca sia insolvente a termini di bilancio, ossia prima che abbia raggiunto la soglia che fa scattare le procedure ordinarie di insolvenza. Se le autorità non possono intervenire in maniera decisiva per proteggere l’interesse pubblico prima che la banca sia tecnicamente insolubile, le effettive possibilità di stabilizzazione e risoluzione saranno limitate oppure saranno maggiori i fondi pubblici necessari per sostenere tale intervento. Le condizioni soglia di un regime europeo dovrebbero perciò permettere di intervenire nella fase appropriata ed essere sufficientemente rigorose per garantire che un intervento che interferisca con i diritti degli azionisti sia giustificato. Tale risultato si potrebbe raggiungere da una parte attraverso la fissazione di valori soglia regolamentari in base ad una valutazione delle autorità di vigilanza che l’istituto non adempie condizioni regolamentari di base, combinata, dall’altra, con considerazioni di interesse pubblico più generali, come ad esempio la stabilità finanziaria e la continuità dei servizi bancari.

Quali sono le soglie appropriate per il ricorso agli strumenti di risoluzione?

¹⁹ Per l’attuale crisi finanziaria la Commissione ha adottato una serie di orientamenti per far fronte a questa situazione eccezionale di emergenza.

4.5 Portata del quadro di risoluzione nel settore bancario

È chiaro che il nuovo regime dovrà applicarsi a tutti gli enti creditizi che fanno parte di un gruppo transfrontaliero e che deve comprendere le succursali transfrontaliere, perché l'esperienza ha dimostrato che anche le banche che operano per il tramite delle loro succursali all'estero possono rappresentare un rischio reale per la stabilità finanziaria degli Stati membri in cui le loro succursali realizzano un volume considerevole di raccolta di depositi²⁰. Inoltre, poiché i gruppi bancari comprendono spesso entità che realizzano attività di investimento e altri servizi finanziari, il cui fallimento può anch'esso presentare rischi sistemici per il sistema finanziario, è ragionevole pensare di estendere un quadro europeo di risoluzione armonizzato alle imprese di investimento e possibilmente alle imprese di assicurazione²¹. La liquidazione della Lehman Brothers e la turbativa del mercato che ne è conseguita²², come pure l'incertezza quanto alla localizzazione e allo status degli attivi dei clienti, nonché alle posizioni contrattuali delle controparti della Lehman e sullo status delle loro negoziazioni in corso, hanno dimostrato chiaramente che sono necessarie anche misure di gestione del fallimento di imprese di investimento.

Tuttavia non è assodato che gli interventi di risoluzione adeguati per le banche dedite alla raccolta di depositi siano necessariamente adatti per altri tipi di istituti finanziari. Ad esempio, il potere di trasferire gli attivi e passivi ad una banca ponte può essere utile nel caso di banche che raccolgono depositi, data la natura delle loro attività e dati gli obiettivi della risoluzione, ma può risultare meno pertinente per le banche di investimento, nel cui caso lo scopo precipuo degli interventi di risoluzione sarebbe quello di risolvere problemi e incertezze attinenti a negoziazioni, compensazioni e regolamenti, garanzie e custodia delle attività dei clienti.

Quale dovrebbe essere la portata di un quadro europeo di risoluzione? Dovrebbe limitarsi esclusivamente alle banche dedite alla raccolta di depositi (e non agli altri istituti finanziari regolamentati)?

In caso affermativo, dovrebbe applicarsi esclusivamente ai gruppi bancari transfrontalieri o comprendere anche le singole entità la cui attività transfrontaliera si svolge per il tramite di succursali?

²⁰ Come è successo con la crisi delle banche in Islanda.

²¹ Le imprese di investimento non sono contemplate né dalla direttiva liquidazione né dal regolamento CE sull'insolvenza. Le imprese di assicurazione sono invece contemplate dalla direttiva 2001/17/CE in materia di risanamento e liquidazione delle imprese di assicurazione, che prevede il mutuo riconoscimento e il coordinamento delle procedure di insolvenza dello Stato di origine per le succursali di una impresa di assicurazione situate in altri Stati membri.

²² Ad esempio, l'incertezza riguardo al volume delle esposizioni di altri istituti finanziari nei confronti della Lehman ha comportato un forte crollo mondiale del corso delle azioni nel settore bancario mentre i ritiri massicci dai fondi statunitensi del mercato monetario che si presumeva avessero investito nelle cambiali finanziarie (*commercial paper*) della Lehman hanno portato alla rapida liquidazione di tutte le cambiali finanziarie americane in un mercato al ribasso.

4.6. Diritti degli azionisti nei procedimenti di risoluzione nel settore bancario

Azionisti

Per la governance societaria delle imprese e ai fini della libera circolazione dei capitali è essenziale disporre di un quadro solido dei diritti degli azionisti. Ciò vale in particolar modo per le banche quotate in borsa, le cui azioni sono quotate e scambiate sul mercato dei capitali. È necessario contemperare l'esigenza di proteggere gli interessi legittimi degli azionisti e il potere delle autorità di risoluzione di intervenire in modo rapido e decisivo per risanare un istituto o un gruppo in difficoltà, in modo da minimizzare gli effetti di contagio e garantire la stabilità del sistema bancario negli Stati membri colpiti.

Il diritto comunitario prevede una serie di requisiti obbligatori che conferiscono diritti agli azionisti. Si tratta ad esempio di diritti di prelazione e della condizione che subordina ogni aumento o riduzione del capitale azionario all'approvazione dell'assemblea generale degli azionisti. Gli azionisti beneficiano di diritti minimi equivalenti all'interno dell'UE fin tanto che l'attività dell'impresa continua. I diritti conferiti agli azionisti dal diritto comunitario non costituiscono di norma un ostacolo alle misure di risanamento assunte nell'ambito di una normale procedura di insolvenza. Né tali diritti pongono necessariamente un problema nell'ambito di una procedura di risoluzione nel settore bancario che favorisca un approccio graduale, destinato a incoraggiare l'accettazione di misure di risanamento da parte degli azionisti, o se c'è il tempo necessario per conformarsi a tali requisiti. Le difficoltà nascono quando il risanamento si inserisce in un processo di risoluzione che cerca di imporre misure che non siano state preventivamente approvate dagli azionisti. In tal caso, l'obbligatorietà dei diritti conferiti nell'ambito delle direttive europee sul diritto societario può compromettere i tentativi compiuti dalle autorità per far fronte rapidamente a una crisi bancaria. Per questo potrebbe essere necessario modificare tali direttive. La natura di tali modifiche dovrebbe consentire alle autorità nazionali di poter intervenire rapidamente in determinate circostanze, vale a dire in presenza di determinate condizioni o valori soglia, senza dover chiedere la preventiva approvazione degli azionisti, per garantire la continuità di servizi essenziali forniti dalla banca e minimizzare l'impatto sistemico del suo fallimento, ad esempio organizzando l'acquisto della medesima da parte di un acquirente privato.

Analogamente, ogni trasferimento di proprietà o di attivi di una banca in difficoltà senza la preventiva approvazione degli azionisti non deve pregiudicare il diritto di proprietà degli azionisti previsto dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo. Se si toccano diritti conferiti dalla normativa comunitaria occorre prevedere anche idonei meccanismi di ricorso e di indennizzo.

Gli azionisti hanno il diritto di non perdere le azioni che detengono o di non dover subire una diminuzione del loro valore, a meno che l'interferenza sia giustificata dall'interesse pubblico o sia realizzata secondo condizioni previste dal diritto nazionale o internazionale. Se non è sicuro che le condizioni dell'intervento tengano ugualmente conto dell'interesse generale della collettività e della salvaguardia dei diritti fondamentali dei singoli azionisti, c'è il rischio che le misure di risoluzione siano impugnate caso per caso dinnanzi ai tribunali nazionali o europei.

Gli strumenti di risoluzione nel settore bancario che prevedono trasferimenti di attivi possono interferire anche con i diritti dei creditori e delle controparti del mercato, per cui è necessario che un quadro europeo di risoluzione contempli garanzie adeguate per proteggere questi interessi. Tra le garanzie per i creditori si potrebbe pensare, ad esempio, anche a meccanismi di indennizzo che garantiscano che i creditori non si ritrovino in una situazione peggiore di quella in cui si sarebbero trovati se la banca a cui si applica il dispositivo di risoluzione fosse stata liquidata applicando la normativa vigente in materia di insolvenza. Le garanzie per le controparti del mercato potrebbero includere restrizioni destinate a impedire che siano rimessi in questione gli accordi di compensazione/netting, le garanzie e i meccanismi di finanziamento strutturato.

È necessario derogare ad alcune delle condizioni imposte dalle direttive europee sul diritto societario? In questo caso, quali soglie o condizioni dovrebbero applicarsi a tali deroghe? Quali potrebbero essere le garanzie o i meccanismi di revisione o indennizzo appropriati per gli azionisti, i creditori e le controparti?

4.7. Applicazione di misure di risoluzione a un gruppo bancario

L'oggetto principale della presente comunicazione sono le banche con attività transfrontaliera. Se un soggetto giuridico svolge attività transfrontaliere per il tramite di succursali, dovrebbero applicarsi i principi contenuti nella direttiva liquidazione per estendere alle succursali situate in altri Stati membri le misure adottate nello Stato di origine della banca. Ciò potrebbe richiedere una modifica della normativa, perché non è chiaro se le misure europee di risoluzione nel settore bancario rientrino necessariamente nel campo di applicazione della direttiva liquidazione.

Ma l'applicazione di misure di risoluzione a entità controllate di un gruppo bancario è ancora più complessa. Se intende scostarsi dalla gestione nazionale delle crisi e superare la tendenza, pur comprensibile, di isolare gli attivi di un ente creditizio, l'UE può seguire in sostanza due vie. La prima ipotesi consiste nell'elaborazione di un quadro di coordinamento delle misure che continuerebbero ad applicarsi a livello nazionale. La seconda ipotesi, che rappresenterebbe un'evoluzione ulteriore del mercato unico, sarebbe la risoluzione integrata da parte di un'unica autorità delle difficoltà di tutte le entità di un gruppo situate in paesi diversi.

Secondo la Commissione meriterebbe di essere valutata la fattibilità e l'opportunità di affidare il processo di risoluzione di un gruppo transfrontaliero a un'autorità unica, designata in base a regole definite, con il ruolo di guidare l'organizzazione delle misure di risoluzione.

Se l'opzione di un'autorità di risoluzione europea non risulti fattibile, come minimo occorrerebbe coordinare le misure di risoluzione adottate a livello nazionale per un gruppo bancario transfrontaliero.

Un approccio alla risoluzione transfrontaliera basato sul coordinamento delle misure nazionali rappresenterebbe più un rafforzamento dei regimi esistenti che un radicale cambiamento di rotta. Il memorandum d'intesa sulla stabilità finanziaria²³ del giugno 2008 già esisteva nel corso della crisi, ma non si è rivelato una base sufficiente o utile di cooperazione tra gli Stati membri. La probabilità di una risoluzione ordinata del fallimento di una banca transfrontaliera è molto più alta se esiste un quadro europeo ben strutturato e giuridicamente vincolante, che consolida le modalità di collaborazione nel corso di una crisi. Anche l'esistenza di meccanismi di finanziamento della risoluzione transfrontaliera, come quelli presentati nella sezione 4.8, è suscettibile di rafforzare l'efficacia del coordinamento attraverso incentivi appropriati.

Tuttavia, se il quadro si limita alla collaborazione e al coordinamento, il processo di risoluzione nel caso di un gruppo bancario avrà luogo necessariamente a livello di ciascun soggetto giuridico in aderenza al regime nazionale vigente. La risoluzione separata applicata alle singole entità, pur se coordinata, non consente necessariamente il miglior risanamento possibile. Quest'approccio inoltre non tiene conto della realtà commerciale della forte integrazione del settore bancario europeo che si è sviluppata nell'ambito del mercato unico. I gruppi bancari sono sempre più interdipendenti, in termini operativi e commerciali, e spesso la gestione centralizzata della liquidità non permette di separare gli attivi; inoltre i gruppi sono organizzati e operano in modo che riflette più le aree di attività che la struttura giuridica.

Per risolvere veramente questi problemi occorre una maggiore integrazione strutturale del quadro di risoluzione, possibilmente attraverso la designazione di un'autorità capofila (attraverso la definizione ex ante di regole precise) a cui sarebbe affidata la guida del processo di risoluzione di un gruppo particolare. Quest'autorità dovrebbe, in collaborazione con le autorità nazionali, applicare le misure europee di risoluzione nelle singole giurisdizioni nazionali. Si tratta di un approccio indubbiamente ambizioso, la cui efficacia e fattibilità dipendono dalla possibilità di affrontare in maniera più integrata i problemi di insolvenza dei gruppi bancari. Questo aspetto viene affrontato nella sezione 5.

Come si possono migliorare la collaborazione e la comunicazione tra le autorità e gli amministratori responsabili della risoluzione e dell'insolvenza di un gruppo bancario transfrontaliero?

La risoluzione integrata delle crisi dei gruppi bancari attraverso un'autorità europea di risoluzione è auspicabile e fattibile?

Nell'ipotesi che quest'opzione non sia ritenuta fattibile, quali sono le misure minime di risoluzione nazionali necessarie per un gruppo bancario transnazionale?

²³ Memorandum d'intesa sulla cooperazione tra le autorità di vigilanza finanziaria, le banche centrali e i ministeri delle finanze dell'Unione europea nel campo della stabilità finanziaria transfrontaliera (1° giugno 2008).

4.8. Finanziamento di un dispositivo di risoluzione transfrontaliera

Finanziamento da parte del settore privato

Per un regime di risoluzione transfrontaliera è essenziale che esistano modalità di finanziamento. Se si vuole evitare che l'onere del fallimento di una banca ricada sui contribuenti, come principio di base è necessario ricorrere a dispositivi di finanziamento privato o soluzioni provenienti dal settore privato (v. sezione 4.2.). Inoltre, nell'ambito del mercato unico l'assenza di simili dispositivi a livello UE restringe la gamma di strumenti di risoluzione a disposizione delle autorità in un contesto transfrontaliero e può impedire loro di attuare la soluzione più efficace e comportare costi complessivi più elevati a carico dei singoli Stati membri. Se è vero che il coinvolgimento del settore privato nel processo risolutivo delle crisi nel settore bancario è di massima auspicabile, è anche vero che la disponibilità di soluzioni basate sul settore privato diminuisce tuttavia rapidamente con l'acuirsi della crisi.

Sarebbe opportuno valutare la fattibilità dell'istituzione di meccanismi ex ante che permettano di garantire la disponibilità di fondi del settore privato in tempo di crisi. I sistemi di garanzia dei depositi potrebbero comprendere la possibilità di finanziare gli interventi di risoluzione. Questo presenterebbe il vantaggio di far contribuire direttamente il settore bancario alla sicurezza della propria stabilità, ma non dovrebbe andare a scapito dell'indennizzo dei depositanti al dettaglio in caso di fallimento di una banca. Nella revisione del funzionamento dei sistemi di garanzia dei depositi che presenterà all'inizio del 2010, la Commissione esaminerà il ricorso a tali sistemi nel contesto della crisi. In alternativa, come già fanno alcuni Stati membri, la Commissione potrebbe valutare l'idea di creare un fondo per le misure di risoluzione, finanziato eventualmente con contributi degli istituti finanziari che potrebbero essere calibrati in funzione delle loro dimensioni o della loro attività sul mercato.

Inoltre, si può esplorare la possibilità di creare un quadro che faciliti il finanziamento all'interno di un gruppo dopo l'avvio di una procedura di insolvenza. Nell'ambito dei lavori sul trattamento dei casi di insolvenza di gruppi di imprese, la UNCITRAL²⁴ sta esaminando la possibilità di facilitare il proseguimento dell'attività di imprese soggette a misure di risanamento o di liquidazione garantendo la continuità di accesso ai finanziamenti.

Infine, il rischio che le misure adottate possano successivamente essere annullate da decisioni giudiziarie può ridurre considerevolmente la volontà di soggetti del settore privato di investire nell'acquisto di attivi di una banca in difficoltà o di rilevarla in tutto o in parte. Per questo un quadro che conferisca certezza del diritto alle misure adottate è idoneo ad agevolare soluzioni che coinvolgono il settore privato.

Ripartizione degli oneri

Come ha chiaramente dimostrato l'esperienza recente, non sempre sono disponibili soluzioni provenienti dal settore privato. È quindi necessario concentrarsi sull'elaborazione di principi che disciplinano la ripartizione dell'onere finanziario tra gli Stati membri in caso di applicazione di misure di risoluzione ad un gruppo bancario transfrontaliero. È urgente procedere con rapidità per fissare obblighi chiari tra gli Stati membri in materia di ripartizione

²⁴ Gruppo di lavoro V della UNCITRAL – Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale.

degli oneri finanziari di simili misure di risoluzione²⁵. L'importanza di compiere progressi concreti in questo campo non va sottovalutata. In questa fase non sarebbe auspicabile cercare di definire formule precise ex ante per la ripartizione dei costi di operazioni di salvataggio pubblico di portata transfrontaliera. Gli Stati membri dovrebbero però sapere se in linea di massima saranno tenuti a contribuire, in che modo sarà organizzata la ripartizione degli oneri, chi dovrà avviare il dibattito sulla ripartizione degli oneri e chi lo coordinerà²⁶. Inoltre occorre esaminare i diritti reciproci (in termini di accesso ai dati ecc.) degli Stati membri che accettino l'obbligo di ripartire un onere. Un accordo ex ante che definisca i principi di un'equa ripartizione degli oneri costituisce una "rete di sicurezza" necessaria, che offre gli incentivi indispensabili a incoraggiare le autorità in gioco a collaborare nell'ambito del quadro di prevenzione e risoluzione delle crisi. L'assenza di progressi in questo campo rischia di mettere a dura prova principi fondamentali del trattato come la libertà di stabilimento, la libera circolazione dei capitali e la libera circolazione dei servizi.

Qual è la maniera più indicata per garantire il finanziamento transfrontaliero delle misure di risoluzione nel settore bancario? Qual è il ruolo di un finanziamento specifico del settore privato?

È realistica la creazione di dispositivi ex ante di finanziamento in caso di crisi? In caso negativo quali sono le soluzioni del settore privato che permetterebbero di affrontare le crisi nel modo migliore? È possibile pervenire ad una maggiore chiarezza sulla ripartizione degli oneri? In questo caso il primo passo da fare sarebbe definire i principi di ripartizione degli oneri?

5. INSOLVENZA

Attualmente ogni liquidazione nell'ambito di un processo di risoluzione deve necessariamente essere realizzata in conformità alle procedure nazionali di insolvenza e l'eventuale coordinamento dipende dalla collaborazione volontaria tra le diverse autorità e istanze nazionali competenti in materia di insolvenza²⁷. La collaborazione tra le autorità nazionali competenti in materia di insolvenza spesso è poco agevole e imperfetta e non è in grado di far

²⁵ Una recente relazione del comitato economico e finanziario ha raccomandato di inserire nel quadro europeo per la stabilità finanziaria misure volontarie ex ante in materia di ripartizione degli oneri nel caso di gruppi finanziari transnazionali, sulla base di un mandato europeo valido in tutta l'Unione, la cui attuazione dovrebbe essere monitorata in primo luogo da nuovi gruppi per la stabilità finanziaria transfrontaliera (*Lessons from the financial crisis for European financial stability arrangements*, gruppo di lavoro di alto livello del CEF sui meccanismi di stabilità finanziaria transfrontaliera, luglio 2008).

²⁶ È necessario ovviamente che tali misure rispettino le regole in materia di aiuti di Stato.

²⁷ La direttiva 2001/24/CE in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi vieta l'applicazione di misure di insolvenza separate a succursali nell'ambito della legislazione dello Stato ospitante. La direttiva garantisce il riconoscimento reciproco e il coordinamento delle procedure sotto il controllo del paese di origine, impone un approccio per singole entità attraverso il quale tutti gli attivi e passivi della banca madre e delle sue succursali estere sono risanati o liquidati in quanto unico soggetto giuridico nel quadro della legislazione dello Stato di origine, tranne le deroghe esclusivamente precisate nella direttiva. La direttiva tuttavia non prevede il consolidamento delle procedure di insolvenza per soggetti giuridici separati all'interno di un gruppo bancario e non si prefigge l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di insolvenza.

fronte con efficacia ai conglomerati finanziari, alle strutture delle holding internazionali e ai gruppi finanziari organizzati in funzione di aree di attività²⁸.

È quindi necessario che un quadro europeo di misure di risoluzione nel settore bancario poggi come minimo su un sistema obbligatorio di collaborazione e scambio di informazioni tra i tribunali e i curatori fallimentari a cui competono i procedimenti di insolvenza per le controllate di un gruppo bancario. Si potrebbero prendere in esame anche altre opzioni, come il coordinamento delle procedure nazionali da parte di un “amministratore capofila”.

Trattamento integrato di gruppi societari

Potrebbe tuttavia essere auspicabile una maggiore integrazione nel trattamento di gruppi in situazione di insolvenza. Questo potrebbe significare, in circostanze ben precise, che il gruppo è trattato come un'unica impresa, in modo da poter superare l'inefficienza e le disparità che si fanno sentire nell'approccio per singole entità. Anche se la normativa di alcuni Stati contempla determinate tecniche che permettono di raggiungere questi obiettivi, la loro applicazione è necessariamente limitata a entità che si trovino nello stesso territorio, soggette alle stesse disposizioni in materia di insolvenza. Nell'ambito dell'elaborazione di misure analoghe da applicare nelle procedure di insolvenza nel caso di gruppi bancari transnazionali occorrerebbe tener conto delle differenze tra i regimi applicabili in caso di insolvenza, che prevedono ad esempio norme sostanziali diverse in materia di priorità e revocatorie.

Un regime di insolvenza armonizzato a livello UE nel settore bancario

Le tecniche che permettono un trattamento più integrato dei gruppi in situazione di insolvenza potrebbero aiutare ad ovviare ad alcune delle discriminazioni che potrebbero insorgere quando si liquidano con un approccio per entità separate gruppi bancari altamente integrati. Sempre più professionisti e studiosi sono del parere che il trattamento dell'insolvenza per entità separate mal si adatta per trattare strutture societarie complesse, in cui la forma non riflette la funzione, e sono convinti che sia tempo di procedere all'armonizzazione internazionale delle norme in materia di insolvenza. Senza armonizzazione continuerà ad essere molto difficile risanare gruppi bancari transfrontalieri.

Le difficoltà e la delicatezza di quest'impresa non vanno sottovalutate. Il diritto in materia di insolvenza è strettamente connesso ad altri campi del diritto nazionale come il diritto commerciale, dei contratti e patrimoniale e le norme in materia di priorità possono riflettere la politica sociale di un paese. È innegabile la difficoltà di inserire in un codice unificato concetti nazionali particolari come “*trust*” o “*floating charges*”.

Un simile progetto potrebbe assumere la forma di un regime di insolvenza separato e autonomo, che si sostituirebbe ai regimi nazionali altrimenti applicabili, e potrebbe essere applicato in caso di risanamento e liquidazione di gruppi bancari transfrontalieri nell'Unione europea. Questo tipo di regime permetterebbe di risolvere del tutto i problemi connessi all'approccio per entità separate nell'ambito del diritto nazionale sull'insolvenza esclusivamente se permettesse un trattamento integrato delle entità del gruppo. Occorre riflettere attentamente sull'opportunità di applicare un simile regime e sulla misura in cui possa o no essere facoltativo per i gruppi bancari transfrontalieri di importanza sistemica.

²⁸

L'insolvenza complessa e perdurante della Lehman Brothers è un chiaro esempio delle difficoltà degli amministratori nell'ambito di procedure complesse di liquidazione.

L'eventuale imposizione di un nuovo regime europeo sull'insolvenza a entità esistenti creerebbe problemi transitori, come ripercussioni per i creditori e le controparti.

È necessario un regime di insolvenza più integrato per i gruppi bancari? In caso affermativo, come potrebbe essere concepito?

Dovrebbe esistere un regime di insolvenza separato e autonomo per le banche transfrontaliere?

6. SEGUITO

La Commissione invita a presentare osservazioni sia di carattere generale che dettagliate sui temi trattati nella presente comunicazione entro il 20 gennaio 2010. L'accluso documento di lavoro dei servizi della Commissione contiene ulteriori dettagli sulle tematiche e su questioni specifiche affrontate nella presente comunicazione.

La Commissione prevede di organizzare un'audizione pubblica all'inizio del 2010 per presentare i risultati della consultazione ed esporre in che modo intende procedere. I suoi risultati saranno utilizzati per predisporre una tabella di marcia delle iniziative da attuare nei campi dell'intervento precoce, della risoluzione e dell'insolvenza, allo scopo di predisporre un quadro per la gestione delle crisi che garantisca l'efficace coordinamento degli interventi di tutte le autorità competenti e metta a loro disposizione gli strumenti idonei per procedere a interventi rapidi per la gestione del fallimento di una banca.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.10.2009
COM(2009) 545 definitivo

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

Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa

{SEC(2009) 1354}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa

1. INTRODUZIONE

1. La presente comunicazione e la relazione che l'accompagna (*Relazione 2009 sulla sostenibilità*) valutano la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri dell'UE. Si tratta di una versione aggiornata della comunicazione e della relazione del 2006¹ conseguente alla domanda del Consiglio ECOFIN di novembre 2006², il quale ha chiesto alla Commissione di preparare una nuova relazione sulla sostenibilità non appena nel 2009 fossero state disponibili le nuove proiezioni comuni della spesa connessa all'invecchiamento demografico. La presente comunicazione è pubblicata nel contesto della riflessione sulle strategie di uscita dalla crisi economica e finanziaria e sul quadro convergente e coordinato per la riforma delle economie europee che sta al centro della strategia per l'Europa 2020.
2. La relazione tiene conto del contesto della crisi economica e finanziaria e delle sue ripercussioni sulle finanze pubbliche nel momento in cui cominciano a manifestarsi i primi segnali di stabilizzazione. Fintantoché la ripresa non sarà sostenuta e le misure discrezionali adottate dai governi non saranno ritirate, non sarà possibile valutare a pieno l'impatto della crisi sulle finanze pubbliche. Visti tuttavia gli effetti considerevoli della crisi sul debito pubblico, la presente comunicazione fornisce un tempestivo contributo nel momento in cui, secondo il Consiglio europeo, "le politiche di bilancio devono essere gradatamente orientate verso la sostenibilità" ed "è necessario che le strategie d'uscita siano definite oggi ed attuate in maniera coordinata non appena la ripresa avrà avuto luogo, tenuto conto della situazione particolare di ogni singolo paese"³.
3. La valutazione periodica della sostenibilità di bilancio è conforme alla riforma del patto di stabilità e crescita, secondo cui la sorveglianza dovrebbe porre l'accento sulle questioni a lungo termine. Ultimamente gli Stati membri hanno concordato principi dettagliati sulla revisione degli obiettivi di bilancio a medio termine allo scopo di garantire che le proprie strategie di bilancio rispecchino reali necessità a medio termine, tenendo conto non soltanto dei livelli del debito, ma anche delle passività implicite, in particolare della spesa legata all'invecchiamento demografico, soprattutto quella prevista nel settore pensionistico e sanitario.

¹ "La sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche nella UE", *European Economy*, 4/2006 e comunicazione della Commissione - COM(2006) 574, 12.10.2006.

² Conclusioni del Consiglio su "La sostenibilità delle finanze pubbliche" del 7 novembre 2006.

³ Riunione informale dei capi di Stato o di governo, "Un linguaggio comune in vista del summit del G-20 a Pittsburgh", Bruxelles 17 settembre 2009.

2. DOPO LA CRISI, UNA SFIDA DIFFICILE

4. **All'indomani di una crisi profonda l'economia europea sta dando segnali di un inizio di ripresa.** Grazie ad una politica efficace e sostanziale in atto dall'autunno 2008, coordinata nel quadro del piano europeo di ripresa economica⁴, si sono potuti evitare il crollo finanziario e una perdita di fiducia generalizzata. L'incertezza rimane tuttavia ad alti livelli ed esistono ancora rischi di anelli di retroazione negativa tra il settore finanziario e l'economia reale. Dato il calo della produzione registrato nei trimestri precedenti, quest'anno l'attività economica dovrebbe contrarsi del 4%, mentre nel 2010 la crescita sarà minima.

5. **Le decisioni di politica finanziaria sono state efficacemente indirizzate in funzione sia della necessità che dell'urgenza di far uscire l'economia dalla crisi.** Gli stimoli fiscali di natura discrezionale e gli stabilizzatori automatici hanno funzionato da ammortizzatori per l'attività economica e hanno contribuito ai recenti segnali di miglioramento, ma hanno favorito un sostanziale deterioramento dei conti pubblici. Da un disavanzo dello 0,8% del PIL nel 2007, ovvero il miglior risultato in trent'anni, i disavanzi pubblici dei paesi dell'UE dovrebbero raggiungere, in media, il 6% nel 2009 e circa il 7% nel 2010. In tre anni, dal 2007 al 2010, il rapporto tra debito pubblico lordo e PIL sta crescendo complessivamente nell'UE di più di venti punti percentuali. Inoltre, passività contingenti particolarmente importanti potrebbero dar luogo a spese effettive nei prossimi anni, sebbene certe spese a sostegno del settore finanziario possano essere recuperate.

6. **Non va ignorata la sostenibilità delle finanze pubbliche in una prospettiva a più lungo termine.** Sebbene il debito e il disavanzo siano di per sé in fortissimo aumento, gli attesi effetti dell'invecchiamento della popolazione dovrebbero pesare sulle finanze pubbliche molto più della crisi. I costi finanziari della crisi e del previsto sviluppo demografico si rafforzano a vicenda fino a rendere la sostenibilità di bilancio una sfida difficile. Le proiezioni a disposizione mostrano che in assenza di sforzi ambiziosi tesi ad attuare le riforme strutturali e a consolidare i conti pubblici, nei decenni a venire la spesa per interessi e quella legata alle pensioni pubbliche, al servizio sanitario e all'assistenza a lungo termine aumenteranno vertiginosamente.

3. COME VALUTARE LA SOSTENIBILITÀ A LUNGO TERMINE DELLE FINANZE PUBBLICHE

7. **La sostenibilità si riferisce alla capacità di un governo di sostenere in futuro l'onere finanziario del proprio debito. Non esiste un limite massimo definito per livelli di debito sostenibili.** I limiti di sostenibilità variano nel tempo e da paese a paese. La capacità di gestire debiti elevati dipende, fra le altre cose, dal grado di sviluppo dei mercati finanziari, dai rischi percepiti, dalla fiducia nella capacità di un governo di attuare le riforme strutturali e di risanare i disavanzi, nonché dal grado di avversione al rischio a livello mondiale e da investimenti alternativi ai titoli di Stato. I paesi il cui rapporto debito/PIL è elevato e in cui gli squilibri esterni o le passività contingenti sono importanti sono tuttavia particolarmente esposti, in tempi di

⁴ "Un piano europeo di ripresa economica", comunicazione della Commissione al Consiglio europeo – COM(2008) 800, 26.11.2008.

congiuntura economica instabile, alle turbolenze del mercato, quali le variazioni dei tassi e dei differenziali di interesse.

8. **Un aumento una tantum dell'entità del debito pubblico non mette necessariamente a repentaglio la sostenibilità.** A condizione che le misure adottate dai governi siano temporanee e vengano ritirate non appena la ripresa è accertata, l'espansione del bilancio in un contesto di crisi non è pregiudizievole alla sostenibilità. A porre problema sono la natura strutturale dei disavanzi elevati e il fatto che, in assenza di un'adeguata strategia di riforma strutturale, la crisi può avere effetti duraturi sulla produzione e sul potenziale di crescita, sovrapponendosi al perdurante rallentamento della crescita del PIL e all'aumento della spesa legata agli andamenti demografici.
9. **La politica di bilancio non è sostenibile qualora implichi nel tempo un accumulo eccessivo del debito pubblico** – nel presente o nel futuro prossimo – e un servizio del debito in crescita costante. La sostenibilità impone di evitare un eccessivo incremento delle passività delle amministrazioni pubbliche – un peso per le generazioni future – garantendo però nel contempo la capacità dello Stato di fornire i servizi pubblici indispensabili, compresa la necessaria rete di sicurezza durante i periodi di difficoltà, e la capacità di adattare le politiche per far fronte a nuove sfide.
10. Al fine di analizzare, sulla base delle attuali politiche, se le finanze pubbliche siano o meno sostenibili, è dunque necessario adottare una prospettiva a lungo termine. La valutazione è basata su proiezioni a lungo termine⁵ della spesa pubblica, delle entrate e del disavanzo che tengono conto dei fattori trainanti della spesa, quali l'invecchiamento della popolazione e l'accumulo del debito. Per quantificare i rischi che gravano sulla sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri si fa ricorso alla nozione consolidata di divario di sostenibilità. Detto indicatore misura di quanto bisognerebbe rivedere, *oggi e in maniera duratura*, i tributi o la spesa, allo scopo di garantire che il debito pubblico si mantenga ragionevolmente entro i limiti del periodo di proiezione. Perché una valutazione sia completa è tuttavia necessario prendere altresì in considerazione tutta una serie di altri indicatori quali il debito attuale, le passività contingenti, gli stock di attivi statali, la pressione fiscale, le proiezioni circa l'evoluzione delle pensioni medie e il rendimento dei fondi pensione a capitalizzazione, gli andamenti dei divari di sostenibilità nel caso in cui non vengano adottate misure, nonché la possibilità di migliorare, in alcuni paesi, la protezione sociale.
11. È possibile evitare un aumento del rapporto debito pubblico/PIL nei prossimi anni e misure a livello politico possono e dovrebbero essere adottate per arginare la tendenza del debito a crescere. In caso di politiche invariate, dunque non tenendo conto delle misure che i governi potrebbero star considerando ma che non hanno ancora adottato, gli scenari a lungo termine presentati nella relazione di accompagnamento alla presente comunicazione mostrano per i prossimi decenni un aumento incessante del rapporto debito pubblico/PIL. Tali scenari permettono di valutare i rischi a cui gli Stati membri devono far fronte, ma non sono inevitabili. Gli

⁵ “Relazione 2009 sull'invecchiamento demografico”, relazione congiunta della Commissione e del Parlamento europeo, *European Economy*, 2, e comunicazione della Commissione “Gestire l'impatto dell'invecchiamento della popolazione nell'Unione europea” – COM(2009) 180, 29.4. 2009.

scenari basati su politiche invariate sono perfetti per valutare la sostenibilità a lungo termine, ma non costituiscono previsioni realistiche per alcun paese e sono utili a illustrare la portata delle misure politiche necessarie a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e a mostrare quali sarebbero le conseguenze nel caso in cui non venissero adottate misure. Un tale approccio, già utilizzato nella relazione sulla sostenibilità del 2006, è stato approvato dal Consiglio ECOFIN del novembre 2006, il quale ha concluso che questo tipo di relazione dovrebbe servire da base per le valutazioni della sostenibilità a lungo termine nel quadro dei programmi annuali di stabilità e di convergenza.

12. La valutazione della sostenibilità a lungo termine della politica di bilancio fa oggi pienamente parte della sorveglianza di bilancio dell'UE. Tuttavia, **in un contesto di crisi e di ripresa, la valutazione della sostenibilità è condotta con un grado d'incertezza maggiore del normale**. Da una parte è difficile giudicare con esattezza la posizione di bilancio strutturale di partenza nel 2009, a causa sia dell'incertezza relativa al prodotto potenziale e al differenziale tra quest'ultimo e il prodotto effettivo, sia del modo in cui le entrate fiscali sono state colpite dalla crisi, nonché della natura duratura o temporanea delle misure di sostegno adottate dai governi. Nella misura in cui i deficit strutturali non siano stati completamente "depurati" dalle misure temporanee adottate nel contesto della crisi, il rischio per la sostenibilità potrebbe essere stato sovrastimato. D'altra parte, se non vengono adottate riforme a sostegno della crescita, nel prossimo decennio la crisi potrebbe avere effetti prolungati sulla futura crescita delle nostre economie. In tal caso, gli indicatori di base di sostenibilità contenuti nella relazione di accompagnamento sottostimerebbero i rischi.

4. VALUTAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ PER PAESE

13. La sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e l'impatto dell'invecchiamento demografico sul bilancio costituiscono una preoccupazione per tutti gli Stati membri dell'UE. Il livello del rischio a lungo termine a cui essi sono esposti, così come le sue fonti, variano tuttavia considerevolmente da Stato membro a Stato membro. Tali variazioni sono dovute a: i) differenze nelle posizioni di bilancio iniziali della pubblica amministrazione nel 2009, compresi il livello del debito e il disavanzo strutturale; ii) differenze nel finanziamento e nella portata dei sistemi di protezione sociale e iii) differenze nel potenziale di crescita risultanti dai loro relativi livelli di sviluppo e dai previsti andamenti demografici.
14. Sulla base degli indicatori quantitativi della sostenibilità⁶, dell'analisi di sensitività delle ipotesi soggiacenti e di ulteriori fattori quali il debito, gli attivi delle amministrazioni pubbliche e le proiezioni sulle pensioni, si è giunti a una valutazione globale dei rischi a lungo termine per la sostenibilità delle finanze pubbliche che gli Stati membri potrebbero dover affrontare⁷. Sulla base di detta metodologia e a seguito dell'approccio sviluppato nella comunicazione del 2006, nonché come

⁶ Gli indicatori di sostenibilità partono dal presupposto che la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione (pensioni, sanità, cure a lungo termine, disoccupazione e istruzione) seguirà gli andamenti demografici e si basano sul rapporto costante entrate e altre spese primarie/PIL.

⁷ La relazione di accompagnamento contiene una spiegazione dettagliata della metodologia usata e dei diversi scenari alternativi.

esposto in detta comunicazione e approvato nelle conclusioni del Consiglio ECOFIN del novembre 2006, gli Stati membri vengono raggruppati in categorie a seconda del livello di rischi a lungo termine - e loro principale fonte – cui sono esposti. Nelle sue conclusioni il Consiglio ha inoltre ritenuto che la categorizzazione usata nella relazione sulla sostenibilità costituisce uno strumento importante per valutare le sfide che gli Stati membri si trovano attualmente ad affrontare in materia di sostenibilità.

15. **La Bulgaria, la Danimarca, l'Estonia, la Finlandia e la Svezia** vantano posizioni di bilancio relativamente più solide e in anni recenti hanno avviato ampie riforme dei loro sistemi pensionistici. Sebbene in ognuno dei suddetti paesi la crisi stia conducendo a un deterioramento dei bilanci pubblici e a un sostanziale aumento del rapporto debito pubblico/PIL, la loro posizione di bilancio strutturale rimane più solida che nella maggior parte dei paesi dell'UE ed essi presentano pertanto un basso livello di rischio a lungo termine. In Bulgaria, Danimarca, Estonia e Svezia la spesa connessa all'invecchiamento dovrebbe crescere nei prossimi decenni ben al di sotto della media dell'UE. In Finlandia, dove il costo finanziario della crisi è stato ingente, si prevede un sostanziale aumento della spesa, sebbene lo stock considerevole di attivi finanziari nel portafoglio della previdenza sociale aiuti ad assorbire il deterioramento dei conti pubblici.
16. **Il Belgio, la Germania, la Francia, l'Italia, l'Ungheria, il Lussemburgo, l'Austria, la Polonia e il Portogallo** sono paesi che presentano caratteristiche molto diverse per quel che concerne le loro posizioni di bilancio iniziali e la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione. Il Belgio, la Germania e l'Austria dovrebbero sostenere spese legate all'invecchiamento demografico prossime o superiori alla media dell'UE, ma le loro posizioni di bilancio iniziali sono relativamente solide, sempre che il deterioramento dei conti pubblici dovuto alla crisi non diventi strutturale. Per quanto il risanamento a medio termine migliori gli indicatori di sostenibilità, saranno indispensabili riforme per affrontare l'aumento della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione. Per il Belgio il rapporto debito/PIL, che sta riavvicinandosi a posizioni superiori al 100%, costituisce un fardello e un rischio specifico. Il previsto aumento della spesa pensionistica è, in Lussemburgo, il più alto di tutta l'UE, sebbene il rischio sia ammortizzato dal livello del debito, attualmente basso, e da ingenti attivi finanziari statali.
17. Per Francia, Italia, Ungheria, Polonia e Portogallo i costi a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione non dovrebbero essere particolarmente elevati. Tuttavia, considerate le loro posizioni di bilancio iniziali, anche senza tener conto di un possibile aumento della spesa connessa all'invecchiamento demografico la politica di bilancio non è sostenibile. In tutti i suddetti paesi la crisi e le misure di sostegno alla ripresa stanno conducendo a un velocissimo aumento del rapporto debito/PIL, azzerando rapidamente i miglioramenti realizzati negli ultimi anni in materia di risanamento. Per la Polonia le proiezioni indicano un calo della spesa pensionistica a lungo termine dovuto al trasferimento delle prestazioni pensionistiche verso fondi a capitalizzazione, per quanto tale prevista diminuzione sia anche legata a una forte riduzione del rapporto prestazioni/contributi. Ciò potrebbe tanto sollevare questioni di adeguamento delle pensioni, quanto comportare un aumento della povertà delle fasce più anziane della popolazione. Per la Francia, una volta che la ripresa sarà più solida, un risanamento di bilancio ambizioso sarà indispensabile e costituirà un passo essenziale verso il miglioramento della sostenibilità. In Portogallo una recente riforma del sistema pensionistico ha largamente contribuito al

miglioramento della sostenibilità, sebbene la posizione di bilancio strutturale rimanga fortemente sbilanciata. Per quel che riguarda l'Italia, se si vuole che l'ingente rapporto debito/PIL⁸ scenda progressivamente sarà indispensabile procedere a un veloce risanamento del bilancio non appena la ripresa avrà avuto luogo. Nel caso dell'Ungheria, lo stretto divario di sostenibilità si deve alla riforma delle pensioni e al recente risanamento del bilancio, nonostante la correzione degli squilibri strutturali attuata negli ultimi anni vada portata avanti al fine di ridurre il debito. Nel complesso, per questo gruppo di paesi il rischio di sostenibilità a lungo termine è medio.

18. **Per la Repubblica Ceca, Cipro, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, la Lettonia, la Lituania, Malta, i Paesi Bassi, la Romania, la Slovenia, la Slovacchia e il Regno Unito** il divario di sostenibilità è oltre il 6% del PIL situandosi, nel caso dell'Irlanda, della Grecia, della Spagna, della Slovenia e del Regno Unito oltre il 12%. Poiché in quasi tutti i succitati paesi il divario di sostenibilità deriva da un elevatissimo aumento previsto della spesa connessa all'invecchiamento demografico associato, nella maggior parte dei casi, a forti squilibri iniziali, essi sono esposti a un più alto rischio a lungo termine. Ciò significa che nei prossimi anni detti paesi dovranno attuare, per ridurre il loro divario, sia ambiziosi programmi di risanamento a riduzione del debito e del disavanzo che profonde riforme del sistema di protezione sociale. È il caso soprattutto della Grecia, che si trova a far fronte al secondo più alto aumento della spesa pensionistica di tutta l'UE, mentre il suo elevato rapporto debito/PIL si va ad aggiungere alle preoccupazioni per la sostenibilità. Per la maggior parte dei paesi ad alto rischio – in particolar modo per l'Irlanda, la Grecia, la Lettonia, la Spagna e il Regno Unito – la possibilità che perdurino gli effetti della crisi sulla posizione di bilancio e sulla crescita a medio termine rappresenta una seria preoccupazione. Per questi paesi, evitare un rapidissimo aumento del rapporto debito/PIL costituisce una sfida politica già in una prospettiva a medio termine.
19. **Rispetto alle valutazioni precedenti, in molti paesi vi è stato un peggioramento della sostenibilità.** Rispetto alla situazione del 2006 il divario di sostenibilità si è allargato nella maggior parte dei paesi e dieci di essi (Irlanda, Spagna, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovacchia e Regno Unito) si trovano ora in una categoria di rischio più alta. Nel caso dei paesi maggiormente colpiti dalla crisi, il peggioramento del divario di sostenibilità è particolarmente grave. Grazie al risanamento e alla riforma pensionistica l'Ungheria e il Portogallo sono tuttavia passati dalla categoria di paesi a più alto rischio a quella a medio rischio.
5. **SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE PER UN'ECONOMIA IN RIPRESA: SFIDE POLITICHE**
20. Il deterioramento delle finanze pubbliche dovuto alla crisi e il previsto aumento della spesa connessa all'invecchiamento demografico costituiscono entrambi sfide politiche di primo piano. Data l'attuale situazione di bilancio, i previsti cambiamenti nella struttura demografica e gli scenari di crescita economica a lungo termine, il debito pubblico di molti paesi aumenterà significativamente. Sebbene attualmente i

⁸ Si prevede che alla fine del 2010 raggiungerà oltre il 116%, la percentuale più alta dall'introduzione dell'euro.

tassi d'interesse siano bassi, man mano che le economie escono dalla crisi il forte aumento dell'emissione di titoli di Stato eserciterà su di essi una pressione al rialzo, a scapito degli investimenti. Le finanze pubbliche e i regimi di protezione sociale hanno attutito l'impatto economico e sociale della crisi. Al fine di evitare più in là misure correttive più austere, i provvedimenti per migliorare la sostenibilità di bilancio individuati nei programmi di stabilità e di convergenza degli Stati membri dovrebbero essere attuati in maniera decisa non appena le condizioni lo consentano, nonostante la necessità di continuare a sostenere l'economia e di evitare di soffocare l'inizio di ripresa.

21. In passato un rapporto debito/PIL elevato è spesso stato corretto da una veloce crescita economica. Di fronte a sviluppi demografici che incidono negativamente sulla crescita potenziale, il ruolo svolto dalle riforme a sostegno della produttività sarà sempre più importante. **La riduzione del rapporto debito/PIL dovrà avvenire tramite un mix tra risanamento del bilancio e riforme strutturali a sostegno della crescita potenziale.**
22. **Nei decenni a venire può essere evitato un aumento rapido e non sostenibile del debito pubblico.** La strategia per far fronte alle implicazioni economiche degli andamenti demografici è in atto dal Consiglio europeo di Stoccolma del 2001 e comprende: i) la riduzione del disavanzo e del debito, ii) aumenti dei tassi di occupazione e iii) riforme dei sistemi di protezione sociale. Detta strategia ha dato prova di validità e rimane d'applicazione. Tuttavia, la situazione macroeconomica risultante dalla crisi ha cambiato il contesto, il modo in cui detta strategia può essere attuata, il peso relativo delle sue componenti e l'urgenza della sua esecuzione. Se prima della crisi i tre assi di cui è composta costituivano delle opzioni tra le quali i paesi potevano scegliere, oggi ognuno di essi è indispensabile per la maggior parte dei paesi dell'UE.
23. Il primo elemento della strategia incentrata sulla sostenibilità fa riferimento alla necessità di ridurre il debito tramite il raggiungimento e il mantenimento di saldi di bilancio solidi. Durante il decennio precedente alla crisi numerosi paesi sono riusciti a mettere in atto un ambizioso piano di risanamento. Gli Stati membri che, conformemente al patto di stabilità e crescita, hanno raggiunto i loro obiettivi di medio termine (OMT), sono riusciti a ridurre considerevolmente il loro rapporto debito/PIL e hanno migliorato i loro indicatori di sostenibilità. Ciò ha consentito loro di disporre di un nuovo margine di manovra per mettere in atto una politica espansionistica anticiclica nel momento in cui, nel secondo semestre del 2008, la crisi si è fatta maggiormente sentire.
24. Se non si procede con determinazione a un risanamento di bilancio il semplice superamento della crisi economica e finanziaria in atto non sarà sufficiente a riportare i debiti pubblici sulla via della sostenibilità. Le proiezioni basate su uno scenario nel quale la crescita recupererà la traiettoria di lungo termine che aveva prima della crisi mostrano che, in mancanza di un risanamento, il rapporto debito pubblico lordo/PIL potrebbe raggiungere il 100% nell'intera UE già nel 2014 e continuare a crescere. Uno sforzo di risanamento dello 0,5% del PIL l'anno per risanare le finanze pubbliche fino a quando gli Stati membri non avranno raggiunto i

loro OMT⁹ non farà che stabilizzare il rapporto debito/PIL a circa il 100% nel caso in cui la crescita dovesse impiegare del tempo a recuperare la traiettoria che stava seguendo prima della crisi. Per questo motivo, sebbene il sostegno alle finanze pubbliche vada mantenuto fino a quando la ripresa non sarà assicurata, le politiche di bilancio devono essere progressivamente rincstrate sulla sostenibilità.

25. Una celere contrazione del rapporto debito/PIL dipenderà inoltre da un ordinato smaltimento degli attivi accantonati al fine di sostenere il settore finanziario e da una gestione efficace delle passività contingenti¹⁰. Il ritiro, al momento opportuno, delle misure a sostegno del settore pubblico a favore del comparto finanziario deve conciliare la necessità di salvaguardare la stabilità finanziaria con l'obiettivo a medio termine di restituire sostenibilità al settore finanziario e di tornare ad un mercato concorrenziale che funzioni, tutelando al tempo stesso gli interessi dei contribuenti in conformità alla politica in materia di aiuti di Stato.
26. **Il secondo asse della strategia consiste nell'aumentare i tassi di occupazione.** Le riforme strutturali, mirate soprattutto a migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro, hanno contribuito ad innalzare i tassi di occupazione tra i lavoratori più anziani e le donne, nonché ad aumentare il potenziale di crescita. Controbilanciando in parte l'effetto che il calo della popolazione in età lavorativa avrebbe sulla crescita, l'innalzamento dei tassi di occupazione ha costituito prima della crisi un passo importante in direzione della sostenibilità. Attualmente, con l'impiego che si contrae e con la disoccupazione in aumento, è necessario evitare il radicamento della disoccupazione congiunturale, un aumento della disoccupazione a lungo termine e una riduzione dei tassi di partecipazione. Esiste un ampio consenso su una serie di principi a livello europeo¹¹ per attutire l'impatto della crisi, dare forma ad una ripresa durevole e contribuire alla crescita potenziale in una prospettiva a più lungo termine. È importante dare priorità alle misure volte a ridurre i costi dell'aggiustamento e ad accelerare le transizioni sul mercato del lavoro. **Le politiche dovrebbero essere in sinergia con gli obiettivi sociali di sostegno del reddito dei cittadini più svantaggiati, che di per sé aiuterebbero a stimolare la domanda aggregata.** Le politiche a breve termine tese a far fronte alla crisi non dovranno ostacolare le strategie di riforma a lungo termine, compresa l'attuazione dei principi di flessicurezza nel quadro della strategia di Lisbona. Gli Stati membri dovrebbero in particolare astenersi dal ricorrere a politiche quali i regimi di prepensionamento allo scopo di attutire l'impatto di una maggiore disoccupazione e della ristrutturazione industriale. Nei paesi che fanno parte dell'area dell'euro le politiche del mercato del lavoro dovrebbero inoltre agevolare, attraverso l'impatto che hanno sul costo del lavoro per unità di prodotto, l'aggiustamento strutturale, ed in particolare la correzione delle significative divergenze sul piano della competitività esterna.
27. Una lezione importante che le crisi del passato ci hanno insegnato è che queste possono avere effetti negativi sulla crescita potenziale e che, per contrastarli, occorrono ridistribuzioni, innovazione e un aggiustamento strutturale. Le riforme strutturali sono pertanto chiamate a svolgere un ruolo fondamentale all'interno della

⁹ Riferimento fissato nel patto di stabilità e crescita per l'andamento del risanamento.

¹⁰ Garanzie sulle obbligazioni emesse dalle banche o sui prestiti da esse concessi, società veicolo ("bad banks") ed altre entità.

¹¹ "Guidare la ripresa in Europa", comunicazione della Commissione per il Consiglio Europeo di primavera - COM(2009) 114, 4.3.2009.

strategia globale elaborata per riportare le economie su percorsi di crescita e di bilancio sostenibili. Pur adeguandosi alle specifiche circostanze di ogni singolo paese, per stimolare la crescita potenziale le agende di riforma non solo dovrebbero includere le succitate misure atte a sostenere i mercati del lavoro e ad aumentare i tassi di partecipazione, ma dovrebbero anche prevedere il pieno sfruttamento del mercato unico; riforme tese a migliorare il funzionamento dei tre assi della conoscenza dell'UE, ovvero istruzione, R&S e innovazione, i quali contribuiscono allo sviluppo tecnologico e alla crescita della produttività; sforzi in merito alle tecnologie "verdi".

28. **Sono necessarie riforme dei sistemi di protezione sociale: terzo componente della strategia.** Per molti Stati membri gli avanzi primari necessari per ridurre il debito e garantire un pieno prefinanziamento della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione sono inverosimilmente elevati. Detti avanzi primari sono ben al di sopra dei livelli storici finora registrati nei paesi dell'UE e dovrebbero essere mantenuti per molto tempo.
29. **La riforma del sistema pensionistico e di quello sanitario rappresentano il miglior strumento politico per garantire la sostenibilità.** Per quel che riguarda le pensioni, molti sono i percorsi di riforma possibili intrapresi o presi in considerazione da diversi paesi. Tali percorsi spaziano dalle modifiche alle regole per la maturazione dei diritti pensionistici all'instaurazione di una migliore relazione tra contributi versati durante la vita attiva e pensioni, dall'innalzamento dell'età pensionabile legale all'inasprimento dei criteri di ammissibilità e alla rimozione degli incentivi al prepensionamento. In diversi paesi si è incoraggiato i futuri pensionati ad integrare le loro pensioni statali con risparmi propri e con fondi pensione a capitalizzazione. Tuttavia, durante la crisi gli andamenti dei mercati finanziari hanno messo in luce i rischi connessi al trasferimento di una larga parte delle prestazioni pensionistiche verso fondi pensione a capitalizzazione e hanno minato la volontà politica e delle parti sociali di mettere in atto riforme che lasciano una buona parte delle pensioni in balia delle fluttuazioni del mercato. La Commissione continuerà a lavorare di concerto con il Consiglio e con gli Stati membri al fine di trarre insegnamenti per la concezione di regimi a capitalizzazione e individuarne i beneficiari, in modo da assicurare un'offerta adeguata e sostenibile di regimi pensionistici privati. Ogni paese dovrà individuare le riforme che meglio rispondono alle sue caratteristiche e preferenze sociali e sarebbe auspicabile che si arrivasse ad un consenso per metterle in atto. **L'iniziativa di diversi Stati membri di prendere in considerazione un innalzamento dell'effettiva età pensionistica che rispecchi l'aumento della speranza di vita merita una più ampia riflessione.** Oltre a generare un risparmio della spesa pubblica in una prospettiva di medio - lungo termine, un innalzamento dell'età pensionabile legale ed effettiva contribuisce ad accrescere la popolazione attiva e frena il rallentamento del prodotto potenziale. Il prolungamento della vita lavorativa e la corrispettiva maturazione dei diritti pensionistici avranno inoltre effetti positivi sul reddito dei pensionati.
30. **Il previsto aumento a lungo termine della spesa sanitaria è elevato e costituisce di per sé un rischio per la sostenibilità.** Dati i complessi meccanismi - difficilmente prevedibili - del progresso della tecnologia medica, che hanno contribuito considerevolmente all'aumento della spesa, le proiezioni potrebbero persino sottostimare la spesa futura. Inoltre la necessità, per alcuni paesi, di migliorare sia il numero che la qualità dei servizi sanitari e di ampliare la portata dell'assistenza

formale a lungo termine fornita ai più anziani potrebbe significare un'ulteriore pressione per le finanze pubbliche. Visti gli innumerevoli aspetti che la caratterizzano, è necessario che una riforma del sistema sanitario tenga conto di diverse questioni complesse che vanno dalle possibilità di rendere il sistema stesso più efficiente alle risorse destinate alla medicina preventiva e curativa, dal modo in cui affrontare la sfida di riuscire a mantenere un'adeguata forza lavoro nel settore all'equilibrio tra il finanziamento a carico dei pazienti e delle assicurazioni pubbliche e private, dal livello di concorrenza tra i prestatori di servizi sanitari all'efficace valutazione e gestione della tecnologia volta a migliorare l'efficienza e a garantire servizi di alta qualità pur razionalizzando i costi, o a questioni etiche quali l'accesso a trattamenti costosi.

31. **Data la scarsità delle risorse pubbliche, è indispensabile migliorare la qualità delle finanze pubbliche.** L'ammodernamento dei servizi pubblici e la riduzione delle spese improduttive aiuta a frenare l'innalzamento del debito, svincola risorse che possono essere investite in settori stimolatori di crescita quali l'istruzione, la ricerca e l'innovazione e per garantire il raggiungimento di altri obiettivi politici (nel campo della sanità, dell'ambiente e della salute) e incentiva ulteriormente l'aumento della capacità produttiva dell'economia. Il risanamento del bilancio attraverso un aumento delle entrate dovrebbe tenere conto degli effetti di incentivo, dell'efficienza e della competitività e dovrebbe essere incentrato sulle misure a minor effetto distorsivo, in particolar modo sulla partecipazione al mercato del lavoro e sull'accumulazione di capitale, contribuendo al tempo stesso al conseguimento di altri obiettivi (per esempio, le ecotasse).

6. CONCLUSIONI

32. Le proiezioni a lungo termine che si hanno a disposizione mostrano che in assenza di riforme strutturali e di un impegno ambizioso di risanamento dei conti pubblici, nei decenni a venire si assisterà ad aumenti insostenibili della spesa per interessi, della spesa pensionistica e sanitaria, nonché di quella connessa all'assistenza a lungo termine. **L'aumento della spesa pubblica e le prospettive di una crescita costante del debito pubblico costituirebbero un ostacolo ad una ripresa sostenibile e duratura e ad una crescita economica equilibrata.**
33. **Un'efficace espansione di bilancio quale risposta alla recessione non è incompatibile con la sostenibilità delle finanze pubbliche a più lungo termine.** Le misure di bilancio volte ad accrescere la fiducia e a sostenere la domanda sono efficaci unicamente se vengono percepite dai mercati e dall'opinione pubblica come temporanee e in linea con la sostenibilità a lungo termine; in caso contrario, ovvero se gli agenti economici prevedono un'espansione durevole del debito, esse perderanno la loro efficacia per divenire controproducenti, specialmente una volta superato l'apice della crisi e in presenza dei primi segnali di ripresa.
34. Mettendo in evidenza la necessità e l'urgenza di riforme strutturali, esperienze pregresse dimostrano che le crisi costituiscono un'opportunità che i governi possono cogliere per fare delle scelte decisive in questo campo. È necessario che le strategie di bilancio per uscire dalla crisi e volte al raggiungimento di obiettivi a medio termine ambiziosi e realistici siano definite adesso ed attuate in maniera coordinata non appena la ripresa avrà avuto luogo, tenuto conto della situazione particolare di

ogni singolo paese. Per sostenere le dovute riforme e migliorare la credibilità del risanamento di bilancio, il quale si protrarrà inevitabilmente per più anni, c'è la possibilità che gli Stati membri abbiano bisogno di sviluppare ulteriormente le proprie procedure istituzionali a rafforzamento della stabilità. Alla sostenibilità del debito andrebbe conferito un ruolo esplicito e altamente rilevante all'interno delle procedure di sorveglianza previste dal patto di stabilità e crescita.

35. È nel contesto della sfida posta dalla sostenibilità e della necessità di sostenere la neonata ripresa che la Commissione ha raccomandato la correzione degli squilibri in quei paesi che si trovano attualmente in situazione di debito eccessivo. Ed è sempre in questa prospettiva che gli Stati membri dovrebbero porsi obiettivi ambiziosi e realistici nei loro programmi di stabilità e di convergenza, i quali dovrebbero prestare specifica attenzione a strategie orientate verso la sostenibilità.



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per i problemi economici e monetari

2009/0140(COD)

10.2.2010

*****I**

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico (COM(2009)0499 – C7-0166/2009 – 2009/0140(COD))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatrice: Sylvie Goulard

(ESTRATTO)

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento il testo modificato è evidenziato in ***corsivo grassetto***. Per gli atti modificativi, nel caso in cui il Parlamento intenda emendare una disposizione esistente che la Commissione non propone di modificare, le parti immutate di tale disposizione sono evidenziate in **grassetto semplice** e le eventuali soppressioni sono segnalate con l'indicazione [...]. L'evidenziazione in *corsivo chiaro* è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

MOTIVAZIONE

A partire dal 2000, e in diverse occasioni, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad avanzare proposte ambiziose per garantire la stabilità dei mercati finanziari europei e per trarre vantaggio dall'introduzione dell'Euro¹.

La gravità della crisi finanziaria, economica e sociale che ha investito l'Unione europea illustra chiaramente le carenze degli attuali sistemi. C'è da chiedersi se bisognerà attendere altri eventi oltre a questa crisi - la peggiore che il mondo ha vissuto dal 1929 - affinché nell'Unione europea venga introdotta una vigilanza finanziaria efficace.

Il Parlamento europeo è cosciente delle sue responsabilità. I cittadini europei sono in attesa di provvedimenti concreti, visto il drammatico aumento della disoccupazione. Sempre più società, soprattutto piccole e medie imprese, stanno fallendo. Il disavanzo pubblico e il debito pubblico sono aumentati in maniera preoccupante. I piani per il salvataggio di alcune banche graveranno pesantemente sui contribuenti. Siccome la gran parte degli Stati membri non dispone dei mezzi per affrontare un'altra crisi della stessa portata, non è concesso fallire. Se non è possibile eliminare completamente le crisi, bisogna almeno tentare di prevenirle e contenerne gli effetti negativi.

In una relazione pubblicata il 25 febbraio 2009, il gruppo di lavoro nominato dalla Commissione e presieduto da Jacques de Larosière ha raccomandato la creazione di un nuovo organismo responsabile della vigilanza macroeconomica, facente capo alla Banca centrale europea (BCE), nonché di tre autorità di vigilanza microeconomica dotate di poteri vincolanti. La Commissione e il Consiglio europeo hanno fatto propri gli orientamenti indicati nella relazione.

Questa è la genesi della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario, con la quale si istituisce un Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB) e che viene ora sottoposta all'esame del Parlamento europeo. Il Collegio dei commissari ha approvato inoltre tre ulteriori testi che istituiscono tre autorità competenti a vigilare rispettivamente sulle banche, le assicurazioni e i mercati. I relatori di questo "pacchetto" hanno lavorato a stretto contatto per garantire la massima coerenza.

Obiettivi

Creare un sistema di vigilanza efficace senza ostacolare il finanziamento dell'economia

La normativa in esame mira innanzitutto a creare le condizioni per un finanziamento stabile dell'economia, al fine di assicurare una crescita sostenibile e occupazione. Negli anni a venire,

¹ - Si veda in proposito la relazione Garcia-Margallo Y Marfil relativa alla comunicazione della Commissione sull'attuazione del quadro in materia di mercati finanziari. Si vedano inoltre le relazioni Van den Burg, Van den Burg e Daianu, Gauzès sulle agenzie di rating del credito e la relazione Skinner (Solvibilità II).

la riconversione delle nostre economie verso una crescita più rispettosa del clima richiederà sforzi di innovazione continui e, a questo scopo, la mobilitazione di un volume significativo di capitale. Dal momento che, finanziando l'economia reale, l'industria finanziaria contribuisce a creare benessere, la sua attività va sottoposta a vigilanza, ma non ostacolata

Salvaguardare il mercato interno

In secondo luogo va tutelata l'unità del mercato interno europeo. Se l'Unione europea non verrà dotata dei mezzi necessari per garantire una vigilanza finanziaria di qualità a livello europeo, il mercato interno si frammenterà, il che vanificherebbe non solo decenni di lavoro finalizzati all'eliminazione delle frontiere e delle barriere agli scambi, ma anche il contributo significativo che l'integrazione economica europea ha dato alla creazione di posti di lavoro e al mantenimento della crescita.

Dal momento che, con l'incarico affidato a Mario Monti, il Presidente Barroso - così come il commissario designato Michel Barnier - mostra di voler trasformare il rilancio del mercato interno in un obiettivo strategico per la nuova Commissione, la frammentazione del mercato dei servizi finanziari sarebbe una contraddizione in termini. La relatrice concorda con tale logica che, come si legge nella relazione Larosière, privilegia risolutamente l'interesse generale dell'Europa nel lungo termine rispetto alla ricerca del minimo comune denominatore tra gli Stati membri.

Consentire all'UE di mantenere il proprio status

L'Unione europea deve assumersi pienamente le sue responsabilità a livello globale. Il G20, il Fondo monetario internazionale (FMI) e il Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB) hanno sottolineato la necessità di contrastare i rischi sistemici e di migliorare la vigilanza di quegli istituti le cui attività transfrontaliere si sottraggono parzialmente alle autorità nazionali di vigilanza. Se non si vogliono subire le conseguenze delle scelte compiute da terzi e se si vogliono proteggere l'euro e le altre valute europee, l'Unione europea deve mantenere il proprio status nelle sedi dove vengono prese le decisioni, ribadendo il proprio impegno a favore di un approccio multilaterale. Grazie alla creazione dell'ESRB e delle tre autorità dotate di poteri vincolanti, l'Unione europea potrà affermare i propri valori e difendere i propri interessi più facilmente. Si tratta di una sfida di tipo strategico.

Assicurare la coerenza delle decisioni

La creazione dell'ESRB rappresenta un'innovazione significativa; nessuno aveva finora intrapreso un'analisi macroeconomica a livello europeo il cui obiettivo principale è la valutazione dei rischi sistemici. La stretta cooperazione tra l'ESRB e i soggetti in possesso delle informazioni pertinenti (le autorità di vigilanza nazionali e le autorità europee responsabili di ciascun settore) è una priorità per creare una vigilanza tra i vari settori che sia anche coerente a livello macroprudenziale e microprudenziale.

Le scelte della presente relazione

La relazione del gruppo Larosière rappresenta già una soluzione di compromesso. È assolutamente necessario non stemperarla ulteriormente, né, sotto il pretesto del

miglioramento della situazione, trascurare il senso d'urgenza avvertito dagli autori. Ormai è passato un anno dalla sua presentazione. Sono state avanzate numerose idee, specialmente dallo stesso Barack Obama e al Forum economico mondiale di Davos.

La relatrice ha avviato numerose consultazioni. Il "pacchetto" prende in considerazione l'evoluzione del dibattito globale che, in particolare per il settore bancario, si sta orientando verso una vigilanza più esigente.

Un presidente chiaramente individuato e organismi più aperti verso la società

L'ESRB viene collocato sotto l'egida della Banca centrale europea; tutte le banche centrali dell'UE sono chiamate a ricoprire un ruolo importante in quanto creditori di ultima istanza. L'ESRB non ha alcun potere vincolante; in ultima analisi, forse è necessario spingersi oltre. In questa fase il suo presidente va quanto meno individuato chiaramente e rispettato e per questo si propone di affidare d'ufficio la presidenza dell'ESRB al presidente della BCE, così come indicato nella relazione Larosière.

È difficile, come suggerisce la Commissione europea, che si presenti il rischio che il presidente eletto a capo dell'ESRB sia il governatore di una banca centrale nazionale. Il presidente dell'ESRB deve agire in modo completamente indipendente nel rispetto del comune interesse europeo.

È pertanto necessario:

1) aumentare la responsabilità dell'ESRB nei confronti del Parlamento (invio di segnalazioni e raccomandazioni al Consiglio e al Parlamento con garanzie di riservatezza; possibilità per il Parlamento di ascoltare un'autorità che si rifiuta di cooperare nonostante una richiesta resa pubblica dall'ESRB; audizioni e relazioni più frequenti).

2) allargare la composizione di alcuni enti: un'analisi condotta tenendo in considerazione punti di vista diversi migliora la prevenzione dei rischi e pertanto la relatrice propone di aggiungere ai membri del consiglio generale e del comitato direttivo dell'ESRB un dato numero di persone con diritto di voto che rispondano a tutti i requisiti di indipendenza e che abbiano esperienze diversificate, nel settore privato (in particolare PMI, produttori o fruitori di servizi finanziari, sindacati) o nell'ambito accademico. È istituita anche la carica di secondo vicepresidente dell'ESRB, che viene affidata a rotazione al presidente di una delle tre autorità.

Le discussioni tra le banche centrali, le autorità di vigilanza e "l'economia reale" rafforzeranno la legittimità dell'ESRB. La crisi ha generato molta diffidenza nell'opinione pubblica nei confronti delle autorità di vigilanza e delle banche centrali. Riconquistare la fiducia perduta è una delle sfide da affrontare e si tratta di un compito tutt'altro che facile.

Un "sistema" di vigilanza unico riunito in una sola sede di lavoro

La relazione de Larosière ha istituito un "Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria" (ESFS) concepito come una rete decentrata che riunisce le autorità di vigilanza nazionali, le tre nuove autorità e i collegi delle autorità di vigilanza per i grandi istituti transfrontalieri. Ispirandosi al successo del sistema europeo delle banche centrali o della rete europea della concorrenza, la relatrice propone di includere l'ESRB nell'ESFS, passo

necessario per assicurare sia l'unità interna sia la coerenza esterna della vigilanza finanziaria.

Occorre stabilire un obbligo esplicito di fedeltà tra i diversi membri della rete al fine di assicurare uno scambio integrale di informazioni.

In vista della creazione di una cultura comune della vigilanza, la relatrice propone di riunire in una sola sede di lavoro (Francoforte) tutte le autorità di vigilanza europee, ossia l'ESRB e le tre autorità. La vicinanza geografica consente di organizzare facilmente riunioni giornaliere con costi contenuti, di avere un unico sistema di gestione del personale e, in caso di crisi, di reagire più rapidamente. L'efficienza europea deve avere precedenza su tutte le altre considerazioni e per il futuro occorre lasciare aperte varie possibilità; il fatto che le commissioni Lamfalussy siano suddivise in più sedi di lavoro non deve distogliere l'attenzione dall'obiettivo di avere una struttura europea più coesa, di cui l'Unione europea ha bisogno. La relazione Larosière suggerisce di procedere, fra tre anni, a una valutazione per stabilire se sia necessario "passare a un sistema fondato su due sole autorità", la prima responsabile per le questioni di vigilanza prudenziale (banche e assicurazioni) e la seconda incaricata della "conduzione delle imprese e del mercato". La relatrice auspica che la valutazione si muova in questa direzione e fino a quel momento l'ESRB parteciperà attivamente ai lavori del comitato congiunto delle tre autorità europee di vigilanza.

Aspettative di eccellenza a livello globale

Senza escludere la possibilità di una stretta cooperazione tra l'ESRB, da una parte, e le banche centrali e le autorità di vigilanza, dall'altra, l'ESRB sarà dotato di un comitato scientifico consultivo, composto da personalità di indubbia fama selezionate secondo criteri di eccellenza. L'efficacia della vigilanza finanziaria europea è legata in misura significativa alla qualità del personale assegnato alle autorità e all'ESRB, e in particolare al segretariato.

Segnalazioni, raccomandazioni ed emergenze

Il Parlamento riceve segnalazioni e raccomandazioni che possono arrivare fino alla dichiarazione dello stato di emergenza. Un sistema basato su un codice a colori contribuisce a garantire informazioni precise.

Le proposte qui illustrate rappresentano solo un primo passo verso un sistema di vigilanza europea integrato, che rimane comunque l'obiettivo da perseguire.



2009/0141(CNS)

10.2.2010

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di regolamento del Consiglio che affida alla Banca centrale europea compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato europeo per il rischio sistemico
(05551/2010 – C7-0014/2010 – 2009/0141(CNS))

Commissione per gli affari esteri

Relatore: Ramon Tremosa i Balcells

(ESTRATTO)

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
- *** Procedura di approvazione
- ***I Procedura legislativa ordinaria (prima lettura)
- ***II Procedura legislativa ordinaria (seconda lettura)
- ***III Procedura legislativa ordinaria (terza lettura)

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta nel progetto di atto.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento il testo modificato è evidenziato in ***corsivo grassetto***. Per gli atti modificativi, nel caso in cui il Parlamento intenda emendare una disposizione esistente che il progetto di atto non propone di modificare, le parti immutate di tale disposizione sono evidenziate in **grassetto semplice** e le eventuali soppressioni sono segnalate con l'indicazione [...]. L'evidenziazione in *corsivo chiaro* è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

MOTIVAZIONE

L'Unione europea (UE) sta creando un quadro per la salvaguardia della stabilità finanziaria. Un mercato finanziario integrato dell'UE, dominato da grandi gruppi paneuropei nella maggior parte degli Stati membri, non può funzionare adeguatamente se la vigilanza rimane frazionata a livello nazionale. L'UE ha bisogno di una nuova architettura finanziaria dotata di una micro vigilanza prudenziale integrata che comprenda un trasferimento di competenze all'UE. Inoltre, una macrovigilanza europea avrebbe potuto scoprire che l'insostenibile crescita del credito, le bolle immobiliari e i forti disavanzi delle partite correnti erano tali da generare gravi rischi per la stabilità macroeconomica e finanziaria. L'Europa ha un urgente bisogno di sviluppare competenze di macrovigilanza prudenziale capace di scoprire i rischi sistemici, in altre parole, di individuare i rischi di instabilità finanziaria europea e, ove opportuno, presentare segnalazioni e far sì che vi sia dato seguito.

Sebbene altre crisi finanziarie siano inevitabili, in futuro gli effetti economici e sociali dovrebbero essere meno dannosi, come avvenuto con la crisi attuale in confronto all'impatto reale della Grande depressione. L'Europa necessita di un quadro legislativo e istituzionale per risolvere l'insolvenza degli istituti finanziari di importanza sistemica. Saranno create una nuova autorità di vigilanza macroprudenziale, il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), e una nuova vigilanza microprudenziale, il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVF), la cui efficienza è garantita dal prestigio della BCE poiché il nuovo CERS non sarà in grado di imporre misure o sanzioni agli Stati membri o agli istituti finanziari, e le sue segnalazioni non avranno carattere vincolante. Conseguentemente la loro efficacia dipende dalla considerevole reputazione della Banca centrale europea (BCE) e dalla competenza riconosciuta del suo personale. Il ruolo della BCE sarà essenziale nella macrovigilanza europea.

Negli ultimi anni una politica monetaria dei tassi di interesse molto bassi ha alimentato bolle nei beni sia materiali che finanziari. Scoppiando, queste bolle hanno causato la crisi che stiamo attualmente attraversando. Lo scopo principale dell'architettura di vigilanza è di evitare che in futuro si verifichino situazioni drammatiche di questo tipo, di garantire la stabilità finanziaria e di tutelare i consumatori. La prevenzione o la mitigazione dei rischi sistemici, delle difficoltà o del mancato funzionamento di una parte considerevole del settore finanziario, ridurranno l'impatto delle prossime crisi sull'economia reale e sui cittadini europei.

Negli ultimi due decenni la politica monetaria europea è stata efficiente nel controllo dell'inflazione. La chiara visualizzazione dell'obiettivo della "stabilità dei prezzi" (un chiaro obiettivo del 2% annuo di inflazione, ad esempio) è stata anche affiancata da uno strumento chiaro e potente della politica monetaria, i tassi di interesse. In tal senso, anche l'espansione del libero commercio e la generalizzazione delle reti globali di produzione verificatesi in tutto il mondo nel corso degli ultimi venti anni, con la loro pressione deflazionistica, hanno contribuito alla moderazione dei prezzi nei paesi sviluppati.

Di fatto, si potrebbe sostenere che i tassi di interesse sono stati tenuti artificialmente bassi per anni in confronto ai tassi di interesse di mercato che avrebbero bilanciato liberamente l'offerta di crediti e la domanda di investimenti. Questo fatto potrebbe essere stata una delle cause

principali della crisi attuale: avrebbe snaturato le aspettative degli operatori economici, fino al punto di invitarli ad un eccessivo indebitamento per finanziare consumi e investimenti anch'essi eccessivi. In ogni caso vi è un consenso molto ampio sull'efficacia della politica monetaria, come si è già detto.

Tuttavia, la globalizzazione economica, particolarmente intensa per i movimenti di capitali, ha profondamente modificato i mercati finanziari. Le banche centrali hanno mantenuto il loro obiettivo tradizionale di controllo dell'inflazione, e a tale scopo hanno utilizzato i tassi di interesse. Ma la libertà di circolazione dei capitali ha rafforzato straordinariamente il legame tra andamento monetario e settore finanziario. Questa nuova situazione ha sempre più costretto le banche centrali ad inserire un nuovo obiettivo nella loro agenda: la stabilizzazione dei mercati finanziari.

La realizzazione simultanea di entrambi gli obiettivi (stabilità dei prezzi e la stabilità dei mercati finanziari) non è possibile con l'unico strumento dei tassi di interesse, per quanto sia potente. Il tasso di interesse è stato efficace per controllare l'inflazione, ma non è stato sufficiente ad evitare l'espansione del credito e le bolle immobiliari in diversi paesi.

Vi è la necessità di un nuovo strumento e nel corso degli ultimi due anni si è generato un ampio consenso che questo strumento sia la regolazione e vigilanza a livello europeo dei sistemi bancari e finanziari. Anche se la regolazione finanziaria esiste da molti anni, si è rivelata inadeguata e insufficiente nel nuovo mondo globalizzato. Di fatto, la supervisione e regolazione è l'unica grande competenza, che le banche centrali nazionali si sono riservate a livello nazionale dopo la creazione dell'euro. Così, oggi, è certa la necessità e la convenienza di migliorare la regolazione con una dimensione europea.

Il presidente della Banca centrale europea, in una conferenza tenuta a Singapore nel 2005¹, è stato interrogato sulla generazione di bolle dei prezzi delle proprietà immobiliari o finanziarie. Ha risposto che si può individuare una bolla quando, per esempio, un tipo di credito o il prezzo di alcuni beni inizia a discostarsi significativamente dal suo trend storico, e si è espresso a favore del ricorso all'aumento dei tassi di interesse per far scoppiare la bolla sul nascere. Il costo conseguente si traduce in una maggior sicurezza di fermare gli scenari peggiori. Questa misura sembra ragionevole, ma vista l'esperienza della recente crisi finanziaria sembra meno adatta: il sistema finanziario è in grado di adattarsi alla variazione dei tassi di interesse cambiando, ad esempio, le condizioni dei contratti di credito (per i crediti ipotecari il loro periodo di ammortamento può essere esteso).

Ciò detto, la modifica dei tassi di interesse ha dunque scarso effetto per sgonfiare le bolle: se i tassi di interesse non aumentano in modo significativo, nel qual caso l'economia nel suo complesso potrebbe essere danneggiata, tassi di interesse ancora artificialmente bassi continueranno ad alimentare le bolle che sussisteranno. È in questo senso che un migliore controllo è necessario. Il sistema delle disposizioni dinamiche della Banca di Spagna, per esempio, non ha potuto evitare la generazione di una enorme bolla nel settore immobiliare in

¹ "Bolle dei prezzi dei titoli e la politica monetaria".

Discorso di Jean-Claude Trichet, Presidente della BCE, Conferenza Mas, 8 giugno 2005, Singapore.
<http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp050608.en.html>

Spagna: l'ammontare del debito accumulato dai promotori immobiliari, con il settore bancario spagnolo è equivalente ad un 30% del PIL spagnolo 2009 (325,000 milioni di euro).

I miglioramenti necessari nella regolazione e supervisione finanziaria sono la base del dibattito di tutta la nuova architettura finanziaria che le istituzioni europee stanno costruendo e di cui questa relazione è una piccola parte. Il controllo del grado di indebitamento sembra una misura adeguata per gli istituti "troppo grandi per fallire"; un livello inferiore di indebitamento li incentiva a decidere se vogliono preservare la loro dimensione, o suddividersi in entità più piccole adeguate alle attività tradizionali di commercial banking.

Il grado di leva finanziaria, quindi, induce a ridurre il grado di indebitamento degli enti di credito: o a ridurre il credito da destinare al settore dell'edilizia abitativa o ad aumentare la propria base di capitale per potersi assumere l'eccesso di perdite dovuto allo scoppio della bolla. Le autorità di vigilanza nazionali non sono riuscite a impedire l'accumulo dei rischi in diversi sistemi nazionali.

Nelle diverse proposte avanzate di regolazione dei mercati finanziari, ci sono due elementi comuni: da un lato, sarebbe necessario ridurre l'elevato grado di indebitamento, cioè, di ridurre il rapporto tra attivi totali e capitali, e dall'altra, sarebbe necessario aumentare i requisiti patrimoniali degli enti finanziari. Ciò è essenziale al fine di avere una base adeguata di capitali, per affrontare le eventuali perdite che potrebbero essere generate nelle crisi finanziarie future. Dovremmo tenere a mente che la funzione principale del sistema finanziario è quella di convogliare il risparmio verso gli investimenti. In questo processo è impossibile trattenere gli enti finanziari dall'assumere rischi: e anche se ora i rischi sono sottoposti a un controllo migliore, la possibilità di nuove bolle speculative non scomparirà.

Nel caso concreto del settore bancario, finché le attività di impresa del credito commerciale e di investimento sono mescolate, le grandi banche saranno indotte a rischiare i loro capitali per l'acquisto e la vendita di titoli finanziari, invece di sostenere l'economia reale convertendo i depositi raccolti in crediti a famiglie e imprese. Di fatto, le banche non hanno alcun obbligo di agire in nessun altro modo.

Per questo motivo il nuovo regolamento ha bisogno di flessibilità per essere in grado di ridurre l'indebitamento, se vengono rilevati segnali allarmanti. Spie gialle o rosse, per esempio, avrebbero dovuto accendersi nei primi anni del periodo 1996-2006, quando in Spagna l'espansione del credito ha portato ad aumenti molto elevati: per dieci anni il credito è cresciuto a un ritmo annuo del 20%. In questo caso sarebbe stato necessario agire contro gli istituti finanziari (grandi o piccoli) che si sono esposti di più in mutui ipotecari limitando la loro capacità di leva.

D'altra parte, il controllo del settore finanziario a livello europeo è la questione chiave per l'efficacia delle buone politiche di regolazione, tenendo conto del fallimento delle analisi degli indicatori di crisi basate su dati nazionali. Come il Presidente della BCE ha dichiarato nel novembre 2008 nella Quinta Conferenza BCE Central Banking Conference; vi erano segnali di avvertimento fin dal 2006, che i mercati globali erano a prezzi limite (*priced for perfection*) e che anche un piccolo cambiamento delle condizioni avrebbe potuto perturbare gravemente i mercati finanziari. Sapevamo che la tempesta stava lievitando, ma, certamente, non sapevamo esattamente dove sarebbe scoppiata. Nemmeno sapevamo che cosa la avrebbe fatta scattare, o

quando sarebbe arrivata.¹

In questo senso, le idee che la relazione Larosière ha lanciato, molte delle quali incluse nel pacchetto di controllo oggi in discussione, consentiranno una politica competente di regolazione e supervisione dei mercati finanziari. Il nucleo del suo successo sarà l'interconnessione tra la vigilanza micro e macro, e il flusso di informazioni tra i due livelli. In questo modo, il Segretariato del CERS avrà un ruolo importante nel garantire uno scambio efficiente e rapido dei dati tra i vari attori coinvolti, sempre garantendo rigorosamente la riservatezza necessaria. Come concepita fin dall'inizio, le autorità di microvigilanza e il CERS sono una unità e lavorano in stretta collaborazione. Con la nuova architettura, l'UE dovrebbe essere in grado di sentire i tuoni prima della tempesta, e reagire in tempo utile.

¹ "Rischio sottovalutato e incertezza: Alcune riflessioni sulle turbolenze del mercato"
Discorso di Jean-Claude Trichet, Presidente della BCE in occasione della Quinta Conferenza BCE Central Banking Conference, Frankfurt am Main, 13 novembre 2008.
http://www.ecb.int/press/key/date/2008/html/sp081113_1.en.html



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per i problemi economici e monetari

2009/0142(COD)

10.2.2010

*****I**

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità bancaria europea
(COM(2009)0501 – C7-0169/2009 – 2009/0142(COD))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: José Manuel García-Margallo y Marfil

(ESTRATTO)

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento il testo modificato è evidenziato in corsivo grassetto. Per gli atti modificativi, nel caso in cui il Parlamento intenda emendare una disposizione esistente che la Commissione non propone di modificare, le parti immutate di tale disposizione sono evidenziate in grassetto semplice e le eventuali soppressioni sono segnalate con l'indicazione [...]. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

MOTIVAZIONE

L'attuale crisi finanziaria ha messo in luce un problema che il Parlamento europeo aveva denunciato molti anni fa, ossia l'insufficienza della regolamentazione finanziaria e la debolezza dei meccanismi di vigilanza dei mercati. In occasione della discussione del Piano d'azione per i servizi finanziari (cfr. la relazione di García-Margallo concernente la comunicazione della Commissione Messa in atto del quadro d'azione per i servizi finanziari: piano d'azione" (1999)¹), il Parlamento aveva avvertito che al fine di evitare una crisi sistemica sarebbe stato necessario perseguire con la stessa intensità i tre obiettivi del piano: liberalizzazione dei mercati, rafforzamento dei meccanismi di controllo e armonizzazione delle imposte sul risparmio. Le relazioni successive (relazione Van den Burg sulle norme di vigilanza prudenziale nell'Unione europea (2002)², relazione Van den Burg sulle politiche di vigilanza finanziaria (2005-2010) – Libro bianco (2007)³ e relazione Van den Burg-Daianu recante raccomandazioni alla Commissione sul seguito della procedura Lamfalussy: futura struttura della vigilanza (2008)⁴) hanno ribadito che la mera coordinazione tra le autorità nazionali di vigilanza, la cui giurisdizione non oltrepassa i confini dei rispettivi Stati, non sarebbe sufficiente per il controllo di istituzioni finanziarie che concepiscono il mercato interno come un autentico spazio privo di frontiere. Inoltre, alcune norme hanno già messo in evidenza i principi fondamentali o hanno indicato la tendenza generale di quella che dovrebbe essere la futura struttura di vigilanza europea (Skinner – relazione sulla Solvibilità II (2009); Gauzès – regolamentazione delle agenzie di rating del credito (2009)).

Per colmare le lacune normative e correggere la fragilità dei sistemi di vigilanza, la Commissione ha incaricato un gruppo di esperti, presieduto da Jacques de Larosière, di redigere una relazione che, prendendo spunto dalle lezioni apprese dalla crisi, formulasse le raccomandazioni necessarie per cercare di evitare il ripetersi degli stessi errori. La proposta della Commissione raccomanda, in primo luogo, l'istituzione di una **rete di autorità nazionali di vigilanza** che operi insieme a una nuova Autorità europea di vigilanza fondata su tre pilastri: uno per le banche (EBA), uno per le assicurazioni e le pensioni aziendali e professionali (EIOPA), e uno per gli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA). Si propone inoltre un comitato congiunto delle autorità di vigilanza europee che assicuri una regolamentazione debitamente consolidata e la vigilanza dei mercati finanziari europei. La proposta della Commissione raccomanda, in secondo luogo, di stabilire un Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB) con l'incarico di vigilare e valutare i potenziali rischi per la stabilità finanziaria derivanti da sviluppi macroeconomici. Il Parlamento concorda con tale approccio puntualizzando due fattori importanti: l'integrazione dell'ESRB con le autorità europee di vigilanza e l'attribuzione di maggiori competenze alle nuove autorità per conferire loro un'autentica dimensione europea.

La Commissione sottolinea, in terzo luogo, la necessità di introdurre uno strumento efficace

¹ GU C 40 del 7.2.2001, pag. 453.

² GU C 25E del 29.1.2004, pag. 394.

³ Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

⁴ GU C 9E del 15.1.2010, pag. 48.

per fissare standard tecnici armonizzati in materia di servizi finanziari, in modo da assicurare, in particolare grazie ad un **corpus unico di norme**, un ambito e una tutela adeguata dei depositanti, degli investitori e dei consumatori nell'Unione europea. Gli standard tecnici costituiscono uno strumento importante per il conseguimento di tale armonizzazione e per questo motivo la Commissione presta particolare attenzione ad essi. Il Parlamento si associa a tale strategia rivendicando due aspetti importanti: dare al Parlamento il ruolo che gli spetta nell'elaborazione di tali standard tecnici (articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e accentuare l'importanza dell'Autorità bancaria europea nell'elaborazione di tali standard. Per tale motivo, quando la Commissione non approva totalmente o parzialmente le proposte dell'Autorità, il presidente e il commissario responsabile saranno convocati dal Parlamento e dal Consiglio per motivare le ragioni del dissenso.

L'Autorità può servirsi degli **orientamenti e delle raccomandazioni** sull'attuazione della legge europea nei settori non inclusi negli standard tecnici. Il Parlamento richiede che gli orientamenti e le raccomandazioni approvati dall'Autorità vincolino le autorità nazionali di vigilanza quanto più possibile. Per tale motivo, chiede che il presidente dell'Autorità “denunci” le autorità nazionali di vigilanza in caso di mancato adempimento di tali orientamenti e raccomandazioni e precisi le iniziative che intende adottare per obbligarle a rispettarli. La divulgazione di tali irregolarità costituisce un incentivo importante per far sì che le autorità nazionali rispettino le raccomandazioni e gli orientamenti approvati dall'Autorità.

Le relazioni tra la Commissione e le istituzioni private costituiscono un tema notoriamente delicato. La proposta della Commissione consente all'Autorità di rivolgersi alle autorità nazionali di vigilanza per obbligarle a rispettare le leggi europee e le permette inoltre di imporre loro l'adozione di misure necessarie in situazioni di emergenza. Nei casi in cui l'autorità nazionale di vigilanza non rispetti tali decisioni, l'autorità nazionale potrà rivolgersi alle istituzioni finanziarie in settori nei quali sia direttamente applicabile il diritto dell'Unione europea, per ripristinare la fiducia nei mercati. Il relatore ritiene che il **potere di rivolgersi alle istituzioni finanziarie private** rappresenti l'unico strumento possibile per garantire l'effettiva applicazione delle decisioni adottate dall'Autorità.

Le maggiori novità di tale relazione sono quelle che si riferiscono alla vigilanza delle istituzioni finanziarie, in particolare di quelle transfrontaliere. Bisogna prestare particolare attenzione ai grandi istituti finanziari il cui fallimento può provocare il collasso dell'intero sistema finanziario, sono i cosiddetti istituti “too big to fail”. In questo ambito vi sono solo due opzioni: più poteri per le autorità nazionali di vigilanza o più Europa (Turner Review). Più protezionismo o più mercato interno. Ciò che non ha senso è continuare con meccanismi la cui inefficacia è risultata evidente durante la crisi.

L'opzione “nazionale” imporrebbe di conferire alle autorità di vigilanza dei paesi ospitanti la facoltà di obbligare le banche estere a operare attraverso filiali e non succursali, nonché di controllare in modo più diretto il loro capitale e la loro liquidità.

La soluzione “europea” implicherebbe l'attribuzione ai Collegi delle autorità di vigilanza della facoltà di dettare norme vincolanti qualora le autorità nazionali di vigilanza non raggiungano un accordo. L'opzione “europea” comporterebbe altresì l'attribuzione all'Autorità della

vigilanza sugli istituti finanziari il cui fallimento potrebbe minacciare la stabilità del sistema. L'Autorità agirebbe sempre tramite le autorità nazionali che, in questo caso, fungerebbero da delegate e ne seguirebbero le loro indicazioni. La definizione delle istituzioni di dimensione europea si farebbe tenendo in considerazione le norme nazionali (FSA, IMF, BIS). Il cambiamento da un modello a un altro potrebbe attuarsi in modo graduale, cominciando dagli istituti che comportano maggiori rischi e continuando con i rimanenti in un intervallo di tempo prudenziale.

La relazione parlamentare propone inoltre la creazione di un Fondo europeo prefinanziato dalle istituzioni finanziarie per proteggere i depositanti e soccorrere le istituzioni in difficoltà nel caso in cui il loro fallimento possa arrecare danni al sistema nel suo complesso. Nel caso in cui le risorse accumulate dal Fondo siano insufficienti, questo potrà emettere titoli di debito pubblico. Gli Stati membri dovranno intervenire qualora neanche tale misura fosse sufficiente e si ritenesse assolutamente necessario impegnare le risorse pubbliche per evitare il collasso del sistema. L'onere derivato da tali interventi pubblici sarà distribuito tra gli Stati interessati in conformità di un memorandum d'intesa negoziato in precedenza.

La proposta della Commissione è pensata quasi esclusivamente da una prospettiva bancaria che non tiene in considerazione il punto di vista dei beneficiari del credito. Per tale motivo, si propone di dare particolare importanza alle piccole e medie imprese europee che dipendono molto più dai finanziamenti bancari rispetto alle grandi imprese, che di solito riescono a far fronte alle proprie esigenze ricorrendo ai mercati. I rappresentanti delle organizzazioni delle piccole e medie imprese faranno parte del gruppo di parti interessate e sceglieranno due membri del consiglio delle autorità di vigilanza.

La relazione del Parlamento europeo, in definitiva, cerca di andare oltre la proposta della Commissione e di recuperare le proposte del Parlamento di alcuni anni fa. La relazione di Larosière è ben strutturata, ma non ha la profondità che i suoi redattori avrebbero desiderato.

La proposta della Commissione è risultata più debole, probabilmente per facilitare un accordo con il Consiglio. L'accordo con il Consiglio, a dicembre 2009, ha ulteriormente sminuito la già debole proposta della Commissione. Per tale motivo, quattro gruppi di questo Parlamento (PPE, PSE, ALDE e Verts) hanno proclamato, tramite una nota pubblica, il loro desiderio di andare oltre ciò che avevano raggiunto le altre due istituzioni.

Durante la redazione di tale relazione parlamentare, si sarebbero potute seguire due strategie diverse: cercare di indovinare i desideri del Consiglio per arrivare a un accordo rapido o, in alternativa, adottare una prospettiva chiaramente europeista. Si è scelto di sfruttare l'opportunità per avanzare nel processo di costruzione europea. Si è optato per questa seconda soluzione e per tale motivo la relazione scommette sulla creazione di un'autentica autorità europea.

Il reale obiettivo di tale relazione è quello di esplorare la possibilità di creare un'autentica autorità europea con competenze chiare e, al tempo stesso, stabilire un meccanismo di soluzione delle crisi future che riduca le possibilità che il contribuente europeo si trovi a dover affrontare le conseguenze derivanti da un crollo del sistema finanziario. La parola ora va ai deputati al Parlamento europeo.



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per i problemi economici e monetari

2009/0143(COD)

10.2.2010

*****I**

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali
(COM(2009)0502 – C7-0168/2009 – 2009/0143(COD))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: Peter Skinner

(ESTRATTO)

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento il testo modificato è evidenziato in ***corsivo grassetto***. Per gli atti modificativi, nel caso in cui il Parlamento intenda emendare una disposizione esistente che la Commissione non propone di modificare, le parti immutate di tale disposizione sono evidenziate in ***grassetto semplice*** e le eventuali soppressioni sono segnalate con l'indicazione [...]. L'evidenziazione in ***corsivo chiaro*** è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

MOTIVAZIONE

Contesto

Sin dall'avvio del piano d'azione per i servizi finanziari, il Parlamento ha svolto un ruolo centrale nella costruzione del mercato unico dei servizi finanziari, promuovendo attivamente l'armonizzazione, la trasparenza e la concorrenza equa e garantendo al tempo stesso la tutela degli investitori e dei consumatori.

Ben prima della crisi finanziaria, il Parlamento ha sollecitato in più occasioni il rafforzamento di condizioni di effettiva parità a livello europeo per tutte le parti interessate, sottolineando al contempo rilevanti carenze da parte dell'Europa nella sorveglianza di mercati finanziari sempre più integrati (si veda la relazione García-Margallo y Marfil sulla comunicazione della Commissione "Messa in atto del quadro di azione per i servizi finanziari: piano d'azione (2000)¹, la relazione Van den Burg sulle norme di vigilanza prudenziale nell'Unione europea (2002)², la relazione Van den Burg sulla politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010 – Libro bianco (2007)³ e la relazione Van den Burg & Daianu recante raccomandazioni alla Commissione sul seguito del processo Lamfalussy - Futura struttura della vigilanza (2008)⁴). Inoltre, alcuni atti legislativi specifici hanno delineato i principi fondamentali o indicato la tendenza generale verso cui orientare la futura architettura della vigilanza dell'Unione europea (vedi la relazione Skinner "Solvibilità II" (2009) e la relazione Gauzès relativa al regolamento sulle agenzie di rating (2009)).

In tutte le sue relazioni, il Parlamento ha invitato la Commissione a esaminare in che modo progredire verso una struttura di vigilanza più integrata, contestualmente all'impegno per un mercato unico integrato dei servizi finanziari. È stata altresì rilevata la necessità di un'efficace sorveglianza dei rischi sistemici e prudenziali dei principali operatori presenti sul mercato. L'analisi macroprudenziale e la gestione delle crisi dovrebbero rientrare nel mandato per la salvaguardia della stabilità finanziaria. Il Parlamento europeo promuove nel medio termine lo sviluppo di sistemi di vigilanza degli istituti finanziari transfrontalieri a livello di Unione e l'istituzione di un meccanismo europeo per superare le crisi che possono colpire tali istituti.

La Commissione ha deciso di convocare un gruppo di esperti ad alto livello incaricato di presentare proposte tese al rafforzamento delle disposizioni di vigilanza europee. Il gruppo De Larosière ha presentato la propria relazione nel febbraio 2009 e il 23 settembre 2009 la Commissione ha pubblicato proposte legislative concrete volte a:

- istituire una rete di autorità nazionali di vigilanza finanziaria che operino in tandem con una nuova Autorità di vigilanza europea incentrata su tre pilastri. I comitati di vigilanza europei⁵ costituiranno la base di tutti i pilastri, portando quindi alla creazione di un pilastro per il

¹ GU L 40 del 7.2.2001, pag. 453.

² GU C 25 E del 29.1.2004, pag. 394.

³ Non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

⁴ GU C 9E del 15.1.2010, pag. 48.

⁵ Ossia il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria, il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (CEIOPS) e il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CERVM).

settore bancario (Autorità di vigilanza europea (Banche)), un pilastro per le assicurazioni e le pensioni aziendali e professionali (Autorità di vigilanza europea (Assicurazioni e pensioni aziendali e professionali)) e un pilastro per gli strumenti finanziari e i mercati (Autorità di vigilanza europea (Strumenti finanziari e mercati)), nonché un "Comitato congiunto dell'Autorità di vigilanza europea", incaricato di garantire il consolidamento della normativa e l'adeguatezza della vigilanza dei mercati finanziari europei;

- istituire un Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) per monitorare e valutare le potenziali minacce alla stabilità finanziaria riconducibili a sviluppi macroeconomici e all'andamento del sistema finanziario nel suo insieme. A tal fine il CERS dovrebbe fungere da sistema di allerta precoce di possibili rischi sistemici e, laddove necessario, raccomandare l'adozione di provvedimenti per farvi fronte.

Secondo la Corte di giustizia², l'articolo 95 del trattato (divenuto ormai l'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea), riguardante l'adozione di misure per il ravvicinamento delle disposizioni legislative che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, costituisce una base giuridica appropriata per l'istituzione di "un organismo comunitario incaricato di contribuire alla realizzazione di un processo di armonizzazione" se i compiti affidati a tale organismo sono strettamente connessi all'oggetto degli atti normativi tesi al ravvicinamento delle legislazioni nazionali.

A tali proposte legislative ha fatto seguito, il 26 ottobre 2009, la prima direttiva omnibus, recante modifica di 11 direttive allo scopo di definire più chiaramente i compiti dell'architettura di vigilanza proposta. A completamento di tale esercizio, una seconda direttiva omnibus dovrebbe essere pubblicata nei prossimi mesi.

¹ Si ricorda che la presente relazione riguarda le proposte per l'istituzione dell'ESFS mediante la trasformazione degli attuali comitati di vigilanza europei in autorità di vigilanza europee. La proposta di istituzione dell'ESRB viene illustrata in un documento separato.

² Cfr. la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-217/04, punto 44.



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per i problemi economici e monetari

2009/0144(COD)

10.2.2010

*****I**

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (COM(2009)0503 – C7-0167/2009 – 2009/0144(COD))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: Sven Giegold

(ESTRATTO)

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento il testo modificato è evidenziato in ***corsivo grassetto***. Per gli atti modificativi, nel caso in cui il Parlamento intenda emendare una disposizione esistente che la Commissione non propone di modificare, le parti immutate di tale disposizione sono evidenziate in **grassetto semplice** e le eventuali soppressioni sono segnalate con l'indicazione [...]. L'evidenziazione in *corsivo chiaro* è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

MOTIVAZIONE

Antefatti

Sin dall'avvio del piano d'azione per i servizi finanziari, il Parlamento ha svolto un ruolo centrale nella costruzione del mercato unico dei servizi finanziari, promuovendo attivamente l'armonizzazione, la trasparenza e la concorrenza equa e garantendo al tempo stesso la tutela degli investitori e dei consumatori.

Già ben prima della crisi finanziaria, il Parlamento ha sollecitato in più occasioni il rafforzamento di condizioni di effettiva parità a livello europeo per tutte le parti interessate, sottolineando al contempo rilevanti carenze da parte dell'Europa nella sorveglianza di mercati finanziari sempre più integrati (si veda la relazione García-Margallo y Marfil sulla comunicazione della Commissione "Messa in atto del quadro di azione per i servizi finanziari: piano d'azione (2000)¹, la relazione Van den Burg sulle norme di vigilanza prudenziale nell'Unione europea (2002)², la relazione Van den Burg sulla politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010 – Libro bianco (2007)³ e la relazione Van den Burg & Daianu recante raccomandazioni alla Commissione sul seguito del processo Lamfalussy - Futura struttura della vigilanza (2008)⁴). Inoltre, alcuni atti legislativi specifici hanno già delineato i principi fondamentali o indicato la tendenza generale verso cui orientare la futura architettura della vigilanza dell'Unione europea (vedi la relazione Skinner "Solvibilità II" (2009) e la relazione Gauzès relativa al regolamento sulle agenzie di rating (2009)).

In tutte le sue relazioni, il Parlamento ha invitato la Commissione a esaminare in che modo progredire verso una struttura di vigilanza più integrata, contestualmente all'impegno per un mercato unico integrato dei servizi finanziari. È stata altresì rilevata la necessità di un'efficace sorveglianza dei rischi sistemici e prudenziali dei principali operatori presenti sul mercato. L'analisi macroprudenziale e la gestione delle crisi dovrebbero rientrare nel mandato per la salvaguardia della stabilità finanziaria. Il Parlamento europeo promuove la creazione di un unico organo europeo di vigilanza degli istituti finanziari transfrontalieri a livello di Unione europea e l'istituzione di un meccanismo europeo per superare le crisi che possono colpire tali istituti.

La Commissione ha deciso di convocare un gruppo di esperti ad alto livello incaricato di presentare proposte tese al rafforzamento delle disposizioni di vigilanza europee. Il gruppo De Larosière ha presentato la propria relazione nel febbraio 2009 e il 23 settembre 2009 la Commissione ha pubblicato proposte legislative concrete volte a:

- istituire una rete di autorità nazionali di vigilanza finanziaria che operino in tandem con una nuova Autorità di vigilanza europea incentrata su tre pilastri. I comitati di vigilanza

¹ GU L 40 del 7.2.2001, pag. 453.

² GU C 25 E del 29.1.2004, pag. 394.

³ Non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

⁴ GU C 9E del 15.1.2010, pag. 48.

europei¹ costituiranno la base di tutti i pilastri, portando quindi alla creazione di un pilastro per il settore bancario (Autorità di vigilanza europea (Banche)), un pilastro per le assicurazioni e le pensioni aziendali e professionali (Autorità di vigilanza europea (Assicurazioni e pensioni aziendali e professionali)) e un pilastro per gli strumenti finanziari e i mercati (Autorità di vigilanza europea (Strumenti finanziari e mercati)), nonché un "Comitato congiunto dell'Autorità di vigilanza europea", incaricato di garantire il consolidamento della normativa e l'adeguatezza della vigilanza dei mercati finanziari europei;

- istituire un Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) per monitorare e valutare le potenziali minacce alla stabilità finanziaria riconducibili a sviluppi macroeconomici e all'andamento del sistema finanziario nel suo insieme. A tal fine il CERS dovrebbe fungere da sistema di allerta precoce di possibili rischi sistemici e, laddove necessario, raccomandare l'adozione di provvedimenti per farvi fronte.

Secondo la Corte di giustizia², l'articolo 95 del trattato (divenuto ormai l'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea), riguardante l'adozione di misure per il ravvicinamento delle disposizioni legislative che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, costituisce una base giuridica appropriata per l'istituzione di "un organismo comunitario incaricato di contribuire alla realizzazione di un processo di armonizzazione" se i compiti affidati a tale organismo sono strettamente connessi all'oggetto degli atti normativi tesi al ravvicinamento delle legislazioni nazionali.

A tali proposte legislative ha fatto seguito, il 26 ottobre 2009, la prima direttiva omnibus, recante modifica di 11 direttive allo scopo di definire più chiaramente i compiti dell'architettura di vigilanza proposta. A completamento di tale esercizio, una seconda direttiva omnibus dovrebbe essere pubblicata nei prossimi mesi.

¹ Ossia il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria, il comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali e il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari.

² Cfr. la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-217/04, punto 44.



BANCA CENTRALE EUROPEA

EUROSISTEMA

01 | 2010

02 | 2010

03 | 2010

04 | 2010

05 | 2010

06 | 2010

07 | 2010

08 | 2010

09 | 2010

10 | 2010

11 | 2010

12 | 2010

**BOLLETTINO MENSILE
MARZO**

Riquadro 2

L'IMPATTO DELLE "BAD BANK" SULLE STATISTICHE RELATIVE AI BILANCI DELLE IFM

La crisi finanziaria ha spinto i governi europei ad attuare una serie di misure per assicurare che le istituzioni finanziarie fossero in grado di svolgere il ruolo essenziale di fornire finanziamenti all'economia. In alcuni paesi dell'area dell'euro, le misure attuate per allentare la pressione sui bilanci bancari e ridurre l'incertezza relativa alle attività detenute comprendono l'emanazione di norme volte a consentire la creazione di "bad bank". In senso lato, le "bad bank" sono schemi appositamente istituiti e sostenuti dai governi per agevolare la rimozione dai bilanci bancari di attività soggette a rischio di drastica svalutazione o particolarmente difficili da valutare. Schemi di questo tipo sono stati utilizzati, ad esempio, per facilitare la soluzione delle crisi finanziarie in Finlandia e Svezia a metà degli anni '90. Diverse strutture possono essere create per conseguire questo obiettivo, rendendo ardua una classificazione precisa delle diverse tipologie di "bad bank". Il presente riquadro è basato sui programmi già annunciati per Irlanda e Germania¹⁾ e offre una descrizione stilizzata delle implicazioni che questi schemi hanno per le statistiche sui bilanci delle IFM, distinguendo il trasferimento dei prestiti da quello di altre attività, in particolare titoli.

Principali questioni statistiche

La creazione di "bad bank" solleva il problema della loro classificazione statistica e del trattamento dei trasferimenti di attività a essi associati nelle statistiche sui bilanci delle IFM, in relazione sia alle consistenze sia alle transazioni (flussi). Le statistiche dell'Eurosistema consentono un monitoraggio e una quantificazione dettagliati dell'impatto che queste operazioni hanno su M3 e sulle sue contropartite²⁾. Se si considerano le tipologie di "bad bank" annunciate finora, questi soggetti non riceverebbero depositi e quindi non farebbero parte del settore creatore di moneta (il settore delle IFM) ma sarebbero invece classificati come appartenenti al settore detentore di moneta (sarebbero cioè considerati come intermediari finanziari non monetari diversi dalle società di assicurazione e dai fondi pensione (AIF) o come parte delle amministrazioni pubbliche)³⁾.

Schemi che comportano il trasferimento di prestiti

Il trasferimento di prestiti avverrà, in teoria, nella forma di una vendita, da parte di una banca, di una parte del suo portafoglio prestiti a una società veicolo, analogamente a quanto accade in un'operazione di cartolarizzazione tradizionale. Questa transazione sarà registrata nelle statistiche sui bilanci delle IFM come una riduzione sia delle consistenze sia del flusso di prestiti al settore di controparte interessato (cfr. figura A)⁴⁾. I prestiti saranno, in genere, trasferiti per un importo inferiore a quello riportato nel bilancio dell'ente creditizio che li ha originati, comportando quindi una svalutazione in connessione con la vendita. Dal momento che le svalutazioni non sono

- 1) Per informazioni dettagliate sul programma in Irlanda, cfr. www.nama.ie. Per raggugli sullo schema utilizzato in Germania, cfr. il riquadro *The German government's "bad bank" model* nel numero di maggio 2009 del rapporto mensile della Deutsche Bundesbank.
- 2) Questo risultato è stato decisamente facilitato dall'entrata in vigore del regolamento aggiornato della BCE relativo al bilancio del settore delle istituzioni finanziarie monetarie (BCE/2008/32) e del nuovo regolamento della BCE riguardante le statistiche sulle attività e passività delle società veicolo finanziarie coinvolte in operazioni di cartolarizzazione (BCE/2008/30).
- 3) Qualora dovessero essere classificati come appartenenti al settore delle amministrazioni centrali, questi soggetti sarebbero neutrali in termini monetari.
- 4) Cfr. il riquadro *Impatto della cartolarizzazione dei prestiti delle IFM sull'analisi monetaria nell'area dell'euro* nel numero di settembre 2005 di questo Bollettino nonché il riquadro *L'importanza degli standard contabili per l'interpretazione delle statistiche sui prestiti delle IFM* nel numero di marzo 2008 sempre di questo Bollettino.

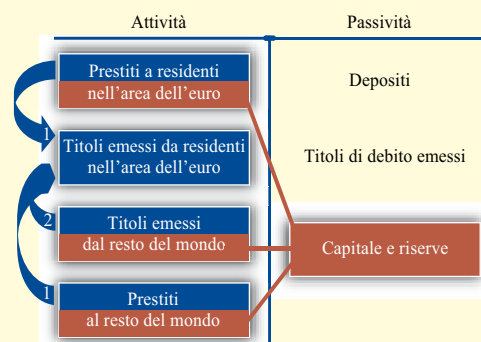
considerate transazioni finanziarie, ciò determinerà una flessione del volume dei prestiti in essere delle IFM superiore al flusso registrato. Del pari, l'impatto di queste svalutazioni avrà solitamente un corrispettivo in un calo delle consistenze di capitale e riserve, come illustrato dalle linee rosse nella figura A⁵⁾. Pertanto, il trasferimento delle attività anticiperà le perdite sulle stesse e quindi favorirà la trasparenza per quanto concerne la posizione patrimoniale degli enti creditizi.

Il corrispettivo che riceverà l'ente creditizio in cambio del portafoglio trasferito consisterà con ogni probabilità in titoli di debito emessi dalla "bad bank" con garanzia governativa, come illustrano nella figura A le frecce blu contrassegnate dal numero "1". A seconda della classificazione settoriale della "bad bank" e delle condizioni concordate per il trasferimento delle attività, i titoli ottenuti faranno aumentare le consistenze di titoli emessi dalle amministrazioni pubbliche o dal settore degli AIF detenute dalle IFM.

Sebbene queste operazioni comportino la riduzione del portafoglio prestiti degli enti creditizi, esse non modificano il finanziamento ottenuto dai settori diversi dalle IFM. Di conseguenza, potrebbe risultare necessario, a fini analitici, trattare l'impatto di queste transazioni in modo analogo a quanto si fa con le correzioni in occasione della cancellazione dei prestiti dai bilanci (c.d. *derecognition*, vale a dire la cancellazione di prestiti dal bilancio delle IFM a seguito della loro vendita o cartolarizzazione), regolarmente pubblicate come parte delle statistiche monetarie dell'Eurosistema. Le informazioni attualmente disponibili sugli schemi di "bad bank" finora annunciati suggeriscono un impatto sui prestiti al settore delle imprese. Al momento, si prevede che per metà 2010 il tasso di crescita annuale dei prestiti delle IFM alle società non finanziarie dell'area dell'euro si collochi su un livello inferiore di circa tre quarti di punto percentuale rispetto a quello che risulterebbe senza queste operazioni. La figura B illustra l'impatto che ci si potrebbe attendere, dalla dismissione dei prestiti a favore delle "bad bank", sulla crescita dei prestiti alle società non finanziarie dell'area dell'euro.

In prospettiva, nel valutare l'andamento del credito occorre prendere in considerazione l'impatto statistico che le operazioni effettuate con le "bad bank" esercitano sul tasso di crescita annuale dei prestiti delle IFM alle società non finanziarie dell'area dell'euro. Per esempio, questo impatto potrebbe ritardare il punto di svolta del tasso di crescita dei prestiti alle società non finanziarie⁶⁾, complicando il confronto della dinamica dei prestiti con l'esperienza storica. Allo stesso tempo, gli schemi di "bad bank" possono avere un impatto economico positivo sul tasso di crescita dei

Figura A Schema sintetico del bilancio delle IFM e delle posizioni interessate dal trasferimento di attività alle "bad bank"



Fonte: BCE.

Note: le sezioni evidenziate in blu indicano la parte di trasferimento di attività rilevata nelle transazioni. Le sezioni in rosso corrispondono alle svalutazioni effettuate al momento del trasferimento di attività. Sebbene anche il conferimento di titoli emessi da residenti nell'area dell'euro possa comportare una cancellazione, questa non viene riportata per motivi di chiarezza nella presentazione. Vengono contraddistinte con il numero 1 le posizioni attive interessate dal trasferimento di prestiti, mentre con il numero 2 le posizioni attive interessate dal conferimento di altre attività.

5) Alternativamente l'impatto della svalutazione può essere iscritto nelle "Altre passività", a seconda degli standard contabili dello Stato membro interessato.

6) Cfr. il riquadro *I prestiti al settore privato non finanziario nell'arco del ciclo economico nell'area dell'euro* nel numero di ottobre 2009 del Bollettino mensile.

prestiti dal momento che la loro attuazione allenta le pressioni patrimoniali. Questo impatto positivo non può, tuttavia, essere quantificato.

Schemi che comportano il trasferimento di categorie di attività più ampie

Alle “*bad bank*” potrebbero essere trasferite anche attività, diverse dai prestiti, che siano a rischio di grave deterioramento (o che siano risultate estremamente difficili da valutare in modo affidabile a seguito della crisi finanziaria)⁷⁾. Le attività che hanno maggiori probabilità di essere trasferite (come le asset-backed securities e i titoli di debito garantiti) sono in genere iscritte nel bilancio delle IFM o come titoli emessi da residenti nell’area dell’euro o come titoli emessi nel resto del mondo (in quest’ultimo caso sarebbe interessata la posizione netta sull’estero delle IFM). Tali trasferimenti tenderebbero, come nel caso dei prestiti, a diminuire le consistenze di questi titoli e a ridurre i volumi delle transazioni relative. Anche in questa circostanza il corrispettivo per l’ente creditizio consisterebbe probabilmente in titoli di debito emessi dalla “*bad bank*” con garanzia governativa, come indicato nella figura A dalla freccia blu contrassegnata dal numero “2”.

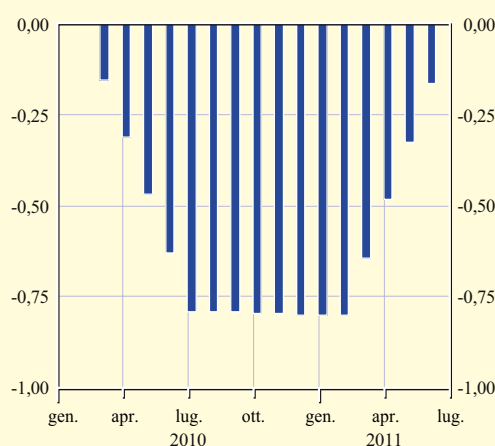
Conclusioni

Si prevede che l’introduzione di schemi di “*bad bank*” in vari paesi dell’area dell’euro incida sulle statistiche relative ai bilanci delle IFM e su alcune delle contropartite di M3, ricavate da queste statistiche. A seconda dei tempi per l’approvazione e l’attuazione degli schemi in questione, l’impatto di tali misure potrebbe iniziare a essere osservato nelle statistiche monetarie dell’area dell’euro relative a marzo 2010, per poi aumentare nel corso dell’anno. Questi effetti diretti vanno presi in considerazione nel valutare la dinamica del credito, per esempio in relazione al finanziamento erogato dalle banche ai vari settori. Le statistiche raccolte nell’Eurosistema consentiranno di valutare l’impatto di queste misure e di procedere alla correzione, per fini analitici, dei dati monetari che ne siano influenzati.

7) In alcuni Stati membri gli enti creditizi possono avere la possibilità di cedere intere aree di attività. Le implicazioni di tale scelta per il bilancio delle IFM vanno valutate caso per caso.

Figura B Impatto del trasferimento di attività a “*bad bank*” sul tasso di crescita annuale dei prestiti delle IFM alle società non finanziarie dell’area dell’euro

(punti percentuali)



Fonte: stime della BCE.

VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE CONDIZIONI DI LIQUIDITÀ NELL'AREA DELL'EURO

Le misure dei gap monetari nominale e reale si sono ulteriormente ridotti nel quarto trimestre del 2009 e a gennaio 2010 (cfr. figure 11 e 12). Queste misure delle condizioni di liquidità monetaria nell’area dell’euro vanno interpretate con cautela poiché si basano su una stima della quantità di moneta detenuta in equilibrio, soggetta sempre ad incertezza, soprattutto nella fase attuale a seguito della crisi finanziaria. Di fatto, le differenze tra le varie misure dei gap monetari possono essere considerate come un’indicazione della considerevole incertezza che in questo frangente caratterizza

5 LA FINANZA PUBBLICA

L'anno 2009 è stato caratterizzato da un brusco deterioramento dei saldi di bilancio nell'area dell'euro. Secondo gli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati dalla maggior parte dei paesi dell'area tra dicembre 2009 e febbraio 2010, il rapporto tra disavanzo pubblico e PIL dell'area continuerebbe ad aumentare nel 2010. Benché alcuni paesi abbiano annunciato misure correttive per quest'anno, molti altri prevedono di avviare un processo di risanamento dei conti pubblici solo nel 2011. Per preservare la fiducia nella sostenibilità delle finanze pubbliche e scongiurare effetti negativi di propagazione ad altri paesi membri e all'UEM nel suo complesso, è essenziale che i paesi dell'area rispettino pienamente gli impegni assunti nel quadro delle procedure per i disavanzi eccessivi. In particolare, gli sforzi di risanamento di molti paesi dovranno essere ambiziosi e fondati su interventi strutturali credibili e chiaramente definiti, con una particolare attenzione alle riforme della spesa. Per quanto concerne la Grecia, il 16 febbraio 2010 il Consiglio Ecofin ha fissato al 2012 il nuovo termine ultimo per correggere il disavanzo eccessivo di questo paese e ha chiesto allo stesso di elaborare e attuare un insieme completo di interventi strutturali, sui quali presentare rapporti periodici.

ANDAMENTI DEI CONTI PUBBLICI NEL 2009

Nel 2009 le posizioni di bilancio sono nettamente peggiorate nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro. Secondo gli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati dalla maggior parte dei paesi dell'area dell'euro tra dicembre 2009 e febbraio 2010 (cfr. tavola 9), il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dell'area è più che triplicato, aumentando in rapporto al PIL dal 2,0 per cento nel 2008 al 6,2 nel 2009. Si tratta del più brusco deterioramento di bilancio dall'avvio dell'UEM. Allo stesso tempo il debito delle amministrazioni pubbliche dell'area in rapporto al PIL è salito dal 69,4 per cento nel 2008 al 78,7 nel 2009. Se si raffrontano i disavanzi del 2009 con gli obiettivi prefissati negli aggiornamenti dei programmi di stabilità pubblicati tra la fine del 2008 e gli inizi del 2009, il saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro risulta inferiore di 2,8 punti percentuali del PIL. È questa la revisione più importante finora apportata nella storia dei programmi di stabilità.

Analizzando più da vicino gli andamenti a livello nazionale, nel 2009 tre paesi dell'area dell'euro (Grecia, Irlanda e Spagna) hanno registrato rapporti disavanzo/PIL a due cifre. In un secondo gruppo di paesi (Portogallo, Francia, Slovacchia, Belgio, Cipro, Slovenia e Italia) il disavanzo è stato elevato, collocandosi tra il 5 e il 9,5 per cento del PIL. Altri quattro paesi (Paesi Bassi, Malta, Austria e Germania) hanno evidenziato un disavanzo in rapporto al PIL compreso tra il 3 e il 4,9 per cento. Solo in Finlandia e Lussemburgo i disavanzi di bilancio rimangono al di sotto del 3 per cento del PIL. Nel complesso, 14 paesi dell'area dell'euro su 16 hanno riportato nel 2009 disavanzi superiori al valore di riferimento pari al 3 per cento del PIL. Ad eccezione di Cipro, tutti questi sono attualmente sottoposti a procedure per i disavanzi eccessivi (PDE) (cfr. tavola 10).

L'evoluzione avversa dei conti pubblici è attribuibile principalmente a cinque fattori. Innanzitutto, la crisi finanziaria e il rallentamento economico hanno indotto una flessione del gettito fiscale e un aumento dei trasferimenti sociali (come i sussidi di disoccupazione) attraverso il funzionamento degli stabilizzatori automatici. In secondo luogo, oltre alla stabilizzazione automatica, le entrate hanno risentito negativamente di fattori (come il calo dei prezzi delle attività) che non si rispecchiano nell'andamento dei principali aggregati macroeconomici e che hanno dato luogo a introiti inferiori alle attese. In terzo luogo, mentre il tasso di crescita tendenziale dell'economia dell'area dell'euro è diminuito, l'espansione della spesa da un punto di vista strutturale ha mantenuto il suo slancio. In quarto luogo, in seguito all'approvazione da parte del Consiglio europeo nel dicembre 2008 del piano europeo di ripresa economica, la maggior parte dei governi dell'area dell'euro ha

Tavola 9 Aggiornamenti dei programmi di stabilità dei paesi dell'area dell'euro

	Tasso di crescita del PIL in termini reali (in percentuale)					Saldo di bilancio (in percentuale del PIL)					Debito pubblico (in percentuale del PIL)				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Belgio															
Aggiornamento del programma (apr. 2009)	1,1	-1,9	0,6	2,3	2,3	-1,2	-3,4	-4,0	-3,4	-2,6	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9
Aggiornamento del programma (gen. 2010)	1,0	-3,1	1,1	1,7	2,2	-1,2	-5,9	-4,8	-4,1	-3,0	89,8	97,9	100,6	101,4	100,6
Germania															
Aggiornamento del programma (gen. 2009)	1,3	-2,3	1,3	1,3	1,3	-0,1	-3,0	-4,0	-3,0	-2,5	65,5	68,5	70,5	71,5	72,5
Aggiornamento del programma (feb. 2010)	1,3	-5,0	1,4	2,0	2,0	0,0	-3,2	-5,5	-4,5	-3,5	65,9	72,5	76,5	79,5	81,0
Irlanda															
Aggiornamento del programma (gen. 2009)	-1,4	-4,0	-0,9	2,3	3,4	-6,3	-9,5	-9,0	-6,4	-4,8	40,6	52,7	62,3	65,7	66,2
Aggiornamento del programma (dic. 2009)	-3,0	-7,5	-1,3	3,3	4,5	-7,2	-11,7	-11,6	-10,0	-7,2	44,1	64,5	77,9	82,9	83,9
Grecia															
Aggiornamento del programma (dic. 2008)	3,0	1,1	1,6	2,3		-3,7	-3,7	-3,2	-2,6		94,6	96,3	96,1	94,7	
Aggiornamento del programma (gen. 2010)	2,0	-1,2	-0,3	1,5	1,9	-7,7	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	99,2	113,4	120,4	120,6	117,7
Spagna															
Aggiornamento del programma (gen. 2009)	1,2	-1,6	1,2	2,6		-3,4	-5,8	-4,8	-3,9		39,5	47,3	51,6	53,7	
Aggiornamento del programma (feb. 2010)	0,9	-3,6	-0,3	1,8	2,9	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	39,7	55,2	65,9	71,9	74,3
Francia															
Aggiornamento del programma (dic. 2008)	1,0	0,2	2,0	2,5	2,5	-2,9	-3,9	-2,7	-1,9	-1,1	66,7	69,1	69,4	68,5	66,8
Aggiornamento del programma (feb. 2010)	0,4	-2,3	1,4	2,5	2,5	-3,4	-7,9	-8,2	-6,0	-4,6	67,4	77,4	83,2	86,1	87,1
Italia															
Aggiornamento del programma (feb. 2009)	-0,6	-2,0	0,3	1,0		-2,6	-3,7	-3,3	-2,9		105,9	110,5	112,0	111,6	
Aggiornamento del programma (gen. 2010)	-1,0	-4,8	1,1	2,0	2,0	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7	105,8	115,1	116,9	116,5	114,6
Cipro															
Aggiornamento del programma (feb. 2009)	3,8	2,1	2,4	3,0	3,2	1,0	-0,8	-1,4	-1,9	-2,2	49,3	46,8	45,4	44,2	44,2
n.d.															
Lussemburgo															
Aggiornamento del programma (gen. 2009)	1,0	-0,9	1,4			2,0	-0,6	-1,5			14,4	14,9	17,0		
Aggiornamento del programma (feb. 2010)	0,0	-3,9	2,5	3,0	2,7	2,5	-1,1	-3,9	-5,0	-4,6	13,5	14,9	18,3	23,9	29,3
Malta															
Aggiornamento del programma (dic. 2008)	2,8	2,2	2,5	2,8		-3,3	-1,5	-0,3	1,2		62,8	61,9	59,8	56,3	
Aggiornamento del programma (feb. 2010)	2,1	-2,0	1,1	2,3	2,9	-4,7	-3,8	-3,9	-2,9	-2,8	63,6	66,8	68,6	68,0	67,3
Paesi Bassi															
Aggiornamento del programma (nov. 2008)	2,3	1,3	2,0	2,0		1,2	1,2	0,8	1,1		42,1	39,6	38,0	36,2	
Aggiornamento del programma (gen. 2010)	2,0	-4,0	1,5	2,0	2,0	0,7	-4,9	-6,1	-5,0	-4,5	58,2	62,3	67,2	69,6	72,5
Austria															
Aggiornamento del programma (apr. 2009)	1,8	-2,2	0,5	1,5	2,0	-0,4	-3,5	-4,7	-4,7	-4,7	62,5	68,5	73,0	75,7	77,7
Aggiornamento del programma (gen. 2010)	2,0	-3,4	1,5	1,5	1,9	-0,4	-3,5	-4,7	-4,0	-3,3	62,6	66,5	70,2	72,6	73,8
Portogallo															
Aggiornamento del programma (gen. 2009)	0,3	-0,8	0,5	1,3		-2,2	-3,9	-2,9	-2,3		65,9	69,7	70,5	70,0	
n.d.															
Slovenia															
Aggiornamento del programma (apr. 2009)	3,5	-4,0	1,0	2,7		-0,9	-5,1	-3,9	-3,4		22,8	30,5	34,1	36,3	
Aggiornamento del programma (gen. 2010)	3,5	-7,3	0,9	2,5	3,7	-1,8	-5,7	-5,7	-4,2	-3,1	22,5	34,4	39,6	42,0	42,7
Slovacchia															
Aggiornamento del programma (apr. 2009)	6,4	2,4	3,6	4,5	5,1	-2,2	-3,0	-2,9	-2,2	-1,7	27,6	31,4	32,7	32,7	
Aggiornamento del programma (gen. 2010)	6,4	-5,7	1,9	4,1	5,4	-2,3	-6,3	-5,5	-4,2	-3,0	27,7	37,1	40,8	42,5	42,2
Finlandia															
Aggiornamento del programma (dic. 2008)	2,6	0,6	1,8	2,4	2,2	4,4	2,1	1,1	1,0	0,9	32,4	33,0	33,7	34,1	34,6
Aggiornamento del programma (gen. 2010)	1,0	-7,6	0,7	2,4	3,5	4,4	-2,2	-3,6	-3,0	-2,3	34,2	41,8	48,3	52,2	54,4
Area dell'euro															
Aggiornamento del programma (2008-2009)	1,0	-1,2	1,2	1,8		-1,6	-3,4	-3,3	-2,6		67,8	71,5	73,2	73,8	
Aggiornamento del programma (2009-2010)	0,7	-4,0	1,0	2,1	2,3	-2,0	-6,2	-6,6	-5,2	-3,9	69,4	78,7	83,9	86,5	87,3

Fonti: aggiornamenti dei programmi di stabilità (2008-2009 e 2009-2010) ed elaborazioni della BCE.

Note: l'aggregato per l'area dell'euro è calcolato come media ponderata dei dati di tutti i paesi dell'area dell'euro eccetto, per l'aggiornamento relativo al 2009-2010, Cipro e Portogallo per i quali i programmi non sono ancora disponibili. Per l'aggiornamento relativo al 2009-2010 i tassi di crescita del PIL e il debito 2008 dell'Irlanda sono quelli delle previsioni dell'autunno 2009 della Commissione europea.

Tavola 10 Visione di insieme delle procedure per i disavanzi eccessivi in atto nei paesi dell'area dell'euro

	Saldo di bilancio nel 2009 (in percentuale del PIL)	Inizio del processo di consolidamento	Termine per la correzione	Correzione strutturale media annua raccomandata (in percentuale del PIL)
Belgio	-5,9	2010	2012	3/4
Germania	-3,4	2011	2013	≥ 0,5
Irlanda	-12,5	2010	2014	2
Grecia	-12,7	2010	2012	≥ 3 1/2 nel 2010-11, ≥ 2 1/2 nel 2012
Spagna	-11,2	2010	2013	>1,5
Francia	-8,3	2010	2013	>1
Italia	-5,3	2010	2012	≥ 0,5
Malta	-4,5	2010	2011	3/4
Paesi Bassi	-4,7	2011	2013	3/4
Austria	-4,3	2011	2013	3/4
Portogallo	-8,0	2010	2013	1 1/4
Slovenia	-6,3	2010	2013	3/4
Slovacchia	-6,3	2010	2013	1

Fonte: previsioni della Commissione europea dell'autunno 2009 e raccomandazioni del Consiglio Ecofin del dicembre 2009 e febbraio 2010.

attuato notevoli misure di stimolo di bilancio. Infine, vari paesi hanno adottato provvedimenti di ampio respiro volti a stabilizzare i rispettivi settori finanziari, che hanno inciso sulla posizione debitoria del settore pubblico nel 2009 oppure si sono tradotti in ingenti passività potenziali. Queste ultime costituiscono un rischio di disavanzi maggiori e/o debito più elevato in futuro (cfr. anche l'articolo *L'impatto degli interventi governativi a sostegno del settore bancario sulle finanze pubbliche dell'area dell'euro* nel numero di luglio 2009 di questo Bollettino).

ATTUAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Il 16 febbraio 2010 il Consiglio Ecofin ha adottato decisioni in merito a due paesi dell'area dell'euro: Malta e Grecia. Quanto a Malta, il Consiglio ha formulato una raccomandazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito il "Trattato"), prorogando il termine ultimo per correggere il disavanzo eccessivo del paese dal 2010 al 2011 e fissando la scadenza del 16 agosto 2010 per l'adozione di azioni correttive.

Quanto alla Grecia, il Consiglio Ecofin ha emesso un parere sull'aggiornamento del programma di stabilità di questo paese, che prevede una riduzione del disavanzo delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL dal 12,7 per cento nel 2009 all'8,7 nel 2010 e poi al di sotto del 3 per cento nel 2012. Secondo tale aggiornamento, nel 2011 il rapporto tra debito delle amministrazioni pubbliche e PIL segnerà una sostanziale stabilizzazione. Il parere del Consiglio ha indicato che il programma è sufficientemente ambizioso: il risanamento dei conti pubblici sarebbe anticipato al 2010 e al 2011 con una correzione del disavanzo complessivo rispettivamente di 4,0 e 3,4 punti percentuali del PIL. Tuttavia, pur contemplando alcune misure correttive concrete per il 2010, il programma non prevede alcun intervento dettagliato per il percorso di risanamento relativo al periodo 2011-2013.

Il Consiglio Ecofin ha altresì formulato, ai sensi dell'articolo 121, paragrafo 4, del Trattato, una raccomandazione alla Grecia in riferimento agli indirizzi di massima per le politiche economiche e ha deciso di rendere pubblica tale raccomandazione¹⁾. Ha adottato inoltre una decisione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 9, del Trattato, in cui ingiunge alla Grecia di intraprendere azioni intese a correggere il

1) Cfr. *Council Recommendation with a view to ending the inconsistency with the broad guidelines of the economic policies in Greece and removing the risk of jeopardising the proper functioning of the economic and monetary union* (6145/10, 16 febbraio 2010).

disavanzo eccessivo. La raccomandazione stila un elenco delle principali misure strutturali e di bilancio che la Grecia dovrebbe adottare. Si chiede a questo paese di elaborare e attuare, iniziando quanto prima nel 2010, un insieme completo di riforme strutturali radicali. Vi dovrebbero rientrare le riforme dei salari nel settore pubblico e dei sistemi pensionistico e sanitario, nonché misure volte a migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica, il contesto economico e il funzionamento del mercato di beni e servizi, oltre che a favorire la crescita della produttività e dell'occupazione. In parallelo, la decisione del Consiglio Ecofin ha fissato al 2012 il termine ultimo entro il quale la Grecia dovrà correggere il disavanzo eccessivo; ha affermato inoltre che il percorso di adeguamento verso la correzione del disavanzo eccessivo deve comprendere un aggiustamento strutturale annuo di almeno 3½ punti percentuali del PIL sia nel 2010 sia nel 2011 e quanto meno di 2½ punti percentuali del PIL nel 2012. Inoltre, la decisione ha fissato un calendario dettagliato per l'adozione delle misure previste per il periodo 2010-2012. La Grecia è stata poi invitata a presentare al Consiglio e alla Commissione europea entro il 16 marzo 2010 un rapporto in cui si descrivono nel dettaglio gli interventi con la relativa tempistica di attuazione per conseguire gli obiettivi di bilancio per il 2010. Infine, la Grecia deve riferire periodicamente e in forma pubblica sulle misure adottate, inizialmente con i rapporti del 16 marzo e 15 maggio e in seguito con cadenza trimestrale. Questi obblighi, nonché lo stretto monitoraggio dei progressi compiuti dalla Grecia, rispecchiano gli squilibri di bilancio particolarmente gravi di questo paese nonché il rischio di effetti di propagazione avversi su altri paesi dell'area dell'euro e sull'UEM nel suo complesso. In questo contesto, nella dichiarazione del Consiglio europeo dell'11 febbraio 2010 si è asserito che gli Stati membri dell'area dell'euro adotteranno azioni coordinate e determinate, se necessario, per salvaguardare la stabilità finanziaria nel complesso dell'area.

Il 3 marzo 2010 il governo greco ha annunciato ulteriori misure di risanamento delle finanze pubbliche a carattere permanente per compiere i significativi progressi necessari nel risanamento dei conti pubblici nel 2010. È degno di nota il fatto che le misure comprendano riduzioni della spesa pubblica e adeguamenti salariali nel settore pubblico.

PROGRAMMI DI BILANCIO PER IL 2010 E PER GLI ANNI SUCCESSIVI

Secondo gli aggiornamenti dei programmi di stabilità finora presentati, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro si innalzerebbe al 6,6 per cento del PIL nel 2010, livello senza precedenti dall'avvio della Terza fase dell'UEM. Ipotizzando una crescita del PIL in termini reali compresa tra il 2 e il 2,5 per cento, il disavanzo in rapporto al PIL si ridurrebbe poi al 5,2 per cento nel 2011 e al 3,9 nel 2012. La maggior parte dei paesi attualmente sottoposti alle PDE prevede di portare il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del PIL entro la scadenza concordata. Il rapporto tra debito pubblico e PIL dell'area dell'euro aumenterebbe ulteriormente all'83,9 per cento nel 2010, all'86,5 nel 2011 e all'87,3 nel 2012; in vari paesi dell'area dell'euro il rapporto debito/PIL toccherebbe livelli non osservati da decenni.

Nell'ambito della tornata 2009-2010 gli aggiornamenti dei programmi di stabilità sono stati presentati in generale più tardi del consueto, in gennaio o febbraio del 2010 anziché in novembre o dicembre 2009, in base al presupposto che una presentazione posticipata avrebbe consentito ai paesi di tener conto delle conclusioni del Consiglio Ecofin di ottobre 2009 sulla strategia di uscita dalle misure di stimolo di bilancio nonché delle relative decisioni di dicembre sulle PDE (cfr. tavole 9 e 10). Allo stadio attuale, una valutazione generale dei programmi di stabilità suggerisce che in molti casi l'invito a includere dettagli sulle strategie di uscita dalle misure di stimolo e sulle strategie di riequilibrio dei conti non è stato raccolto.

Tutti i paesi devono rispettare lo sforzo di aggiustamento medio annuo stabilito nelle raccomandazioni formulate nel quadro delle PDE per il periodo di correzione e qualunque inosservanza nel

risanamento strutturale durante il periodo 2010-2011 dovrà essere compensata da sforzi di bilancio più incisivi negli anni seguenti. Tuttavia, in considerazione della mancanza di misure chiaramente definite per tali anni, sussiste attualmente un rischio significativo a tale riguardo.

L'aggiornamento del programma di stabilità tedesco per il 2010 prevede un incremento del disavanzo nazionale in rapporto al PIL dal 3,2 per cento nel 2009 al 5½ per cento nel 2010, rispecchiando fra l'altro misure di bilancio intese a favorire la crescita. In linea con i requisiti della PDE, il disavanzo poi si ridurrebbe gradualmente al 3 per cento del PIL nel 2013. A oggi il risanamento dei conti pubblici prospettato non si basa ancora su misure concrete. A tale riguardo, il governo tedesco intende annunciare una strategia di risanamento dettagliata entro l'estate 2010. Il rapporto tra debito lordo e PIL aumenterebbe dal 72½ per cento nel 2009 all'82 per cento nel 2013.

L'aggiornamento del programma di stabilità francese prevede un ulteriore incremento del disavanzo in rapporto al PIL dal 7,9 per cento nel 2009 all'8,2 nel 2010. A partire dal 2011 il dato dovrebbe ridursi ogni anno, determinando la correzione del disavanzo eccessivo della Francia nel 2013, in linea con i requisiti della PDE. Il rapporto debito/PIL aumenterebbe nel periodo 2010-2012, per poi diminuire lievemente all'86,6 per cento nel 2013. Secondo il programma di stabilità, il processo di risanamento strutturale dovrebbe iniziare nel 2011 e fondarsi soprattutto sul contenimento della spesa. Per agevolare questi programmi di risanamento, è alla discussione del governo francese l'attuazione di una regola di bilancio.

L'aggiornamento del programma di stabilità italiano per il 2010 prevede una lieve riduzione del disavanzo in rapporto al PIL dal 5,3 per cento nel 2009 al 5,0 nel 2010. In seguito si prospetta un ulteriore calo fino a scendere al di sotto del 3 per cento del PIL nel 2012, in linea con i requisiti della PDE. Il rapporto debito/PIL aumenterebbe dal 115,1 per cento nel 2009 al 116,9 nel 2010, per poi diminuire gradualmente, raggiungendo il 114,6 per cento nel 2012. Secondo il governo italiano, questa strategia di riequilibrio trova fondamento nella manovra di bilancio triennale, approvata dal parlamento nel 2008 e basata principalmente sul contenimento della spesa (per un totale cumulato dell'1,5 per cento circa del PIL nel periodo 2009-2011).

L'aggiornamento del programma di stabilità dell'Irlanda contempla proiezioni fino al 2014, termine ultimo fissato dal Consiglio Ecofin per ridurre il disavanzo del paese a un livello inferiore al 3 per cento del PIL. Secondo il programma, il disavanzo in rapporto al PIL scenderà dall'11,7 per cento nel 2009 al 2,9 nel 2014, con una correzione strutturale media di 2 punti percentuali del PIL all'anno a partire dal 2011. Per il 2010 le misure specificate si incentrano sulla spesa, per una correzione complessiva del 2,5 per cento del PIL. Per il 2011 e per gli anni successivi il governo si è impegnato a conseguire ulteriori ambiziosi obiettivi di risanamento strutturale. Tuttavia, devono ancora essere definite le misure intese al loro raggiungimento.

L'aggiornamento del programma di stabilità spagnolo prevede una correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013, in linea con le raccomandazioni formulate nel quadro della PDE. L'obiettivo di risanamento strutturale annuo medio si colloca a 1,8 punti percentuali del PIL, in linea con la raccomandazione della PDE di un risanamento superiore a 1,5 punti percentuali. Questo tuttavia non si basa ancora pienamente su misure concrete, soprattutto per il periodo 2011-2013.

CONSIDERAZIONI SULLE POLITICHE DI BILANCIO

Il drastico peggioramento degli squilibri di bilancio dei paesi dell'area dell'euro minaccia la sostenibilità delle finanze pubbliche ed è fonte di preoccupazione per svariati motivi. Innanzitutto, l'incremento del disavanzo di bilancio e del debito pubblico potrebbe sospingere verso l'alto le aspettative di inflazione ed esercitare ulteriori pressioni a carico della politica monetaria della BCE

per l'area dell'euro. In secondo luogo, un ingente fabbisogno pubblico di (ri)finanziamento può innalzare i tassi di interesse (reali) a medio e più lungo termine, fenomeno che potrebbe anche propagarsi ad altri paesi dell'area dell'euro e spiazzare la domanda privata nella fase di ripresa. L'aumento del debito pubblico e dei rendimenti sulle obbligazioni sovrane comporta poi una maggior spesa per interessi. Questa deve essere compensata da un aumento delle imposte, che esercitano effetti avversi sulla crescita potenziale, oppure fissando vincoli su altre voci della spesa pubblica, fra cui quelle intese a promuovere la crescita nel più lungo termine (riguardanti ad esempio le infrastrutture o l'istruzione). Tali vincoli diventeranno ancora più stringenti in assenza di riforme che affrontino i crescenti costi per le finanze pubbliche riconducibili all'invecchiamento della popolazione. In quarto luogo, squilibri di bilancio ingenti possono alimentare l'accumulo di altri squilibri macroeconomici, come i disavanzi di conto corrente, che rendono i paesi più vulnerabili a shock negativi. Inoltre, elevati livelli di disavanzo di bilancio e debito limitano gravemente la capacità di intervento della politica di bilancio per contrastare tali shock.

Per sostenere la fiducia ed evitare effetti di propagazione negativi ad altri paesi dell'area dell'euro e all'UEM nel suo complesso, è fondamentale che i paesi membri ottemperino agli impegni assunti nel quadro delle PDE. In particolare, nei casi in cui il risanamento deve iniziare nel 2010, i programmi di bilancio dovrebbero contemplare misure di risanamento concrete. Più in generale, come specificato nelle raccomandazioni del Consiglio Ecofin per i singoli paesi nell'ambito delle PDE, gli sforzi di risanamento di molti paesi dovranno essere significativamente superiori alla correzione minima annua pari allo 0,5 per cento del PIL stabilita nel Patto di stabilità e crescita. Gli scenari per il debito pubblico dell'area dell'euro presentati nel riquadro 9 evidenziano l'importanza di un risanamento rapido e ambizioso.

Considerando il brusco incremento del rapporto spesa pubblica/PIL e la già elevata pressione fiscale, nelle strategie di risanamento credibili la riforma della spesa dovrà avere un ruolo di primo piano. Si accrescerà così la probabilità di riuscire a ridurre il disavanzo, si creeranno i presupposti per affrontare le pressioni previste sulla spesa derivanti dall'invecchiamento della popolazione e, nel tempo, si contribuirà a moderare l'onere fiscale e a sostenere la crescita potenziale. Il successo del risanamento delle finanze pubbliche dipenderà anche essenzialmente da regole e istituzioni di bilancio adeguate e procedure di bilancio trasparenti a livello nazionale, nonché da statistiche di finanza pubblica esaustive e affidabili.

Riquadro 9

LE SFIDE PER LA SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE NELL'AREA DELL'EURO

Il presente riquadro illustra tre possibili scenari per l'andamento del debito pubblico in rapporto al PIL per l'area dell'euro fino al 2030. Lo scopo è di fornire una stima approssimativa dello sforzo di risanamento delle finanze pubbliche necessario per riportarle su un percorso sostenibile. Gli scenari si incentrano sugli aggregati dell'area dell'euro e prescindono quindi dall'eterogeneità esistente tra i paesi dell'area. Di questa, tuttavia, occorre tenere pienamente conto nell'elaborare le strategie di uscita dalle misure di stimolo fiscale connesse alla crisi e nel discutere la tempistica, il ritmo e la composizione appropriati per il risanamento dei conti pubblici a livello nazionale.

Le ipotesi macroeconomiche sottostanti ai tre scenari sono le seguenti: il tasso di crescita del PIL in termini reali si basa sull'andamento del tasso di crescita potenziale in termini reali per l'area

dell'euro previsto dalla Commissione europea e dal Comitato di politica economica¹⁾. Secondo questa fonte, la crescita potenziale in termini reali si contrarrà gradualmente dal valore (piuttosto elevato) del 2,2 per cento nel 2011 all'1,5 per cento nel 2030. Si ipotizza un aumento costante del deflatore del PIL all'1,9 per cento nel periodo dello scenario, nonché un tasso di interesse implicito nominale sul debito pubblico stabile al 4,3 per cento, pari al valore registrato nel 2008 (poiché i valori del periodo 2009-2010 potrebbero risentire della crisi finanziaria).

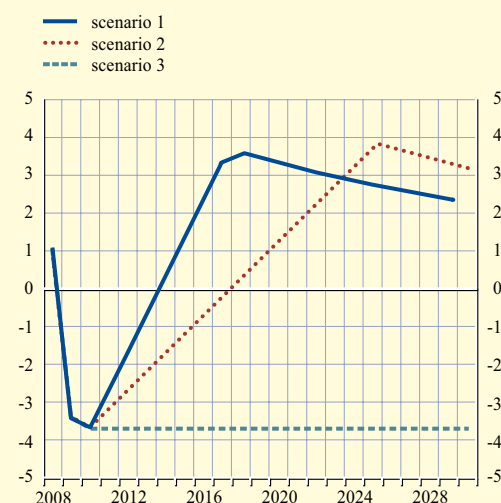
Tutti e tre gli scenari considerano come punto di inizio le previsioni dell'autunno 2009 elaborate dalla Commissione europea²⁾ per il debito delle amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro nel 2010 (pari all'84 per cento del PIL). Sempre in base alla medesima fonte, il valore iniziale del saldo primario nel 2010 si colloca al -3,7 per cento del PIL. Date le ipotesi macroeconomiche e questa sfavorevole posizione iniziale di bilancio, il rapporto debito/PIL dovrebbe ulteriormente aumentare se non si consegue un avanzo primario (vale a dire un saldo di bilancio complessivo al netto dei pagamenti per interessi) sufficientemente elevato per stabilizzare il debito in rapporto al PIL e conferirgli un andamento tendenziale al ribasso.

L'evoluzione dei conti pubblici a partire dal 2011 è prefigurata in tre scenari alternativi riportati nella figura A. Nel primo si ipotizza un processo di risanamento delle finanze pubbliche piuttosto rapido, che consiste in un miglioramento del saldo primario di 1,0 punti percentuali del PIL all'anno fino al conseguimento di un saldo di bilancio complessivo in pareggio (nel 2018). In seguito il saldo primario è assunto declinare leggermente al fine di mantenere un bilancio complessivo in equilibrio nell'orizzonte di proiezione, cioè fino al 2030. Nel secondo scenario si presume un percorso di risanamento meno ambizioso: il saldo primario migliorerebbe solo di 0,5 punti percentuali del PIL all'anno fino al raggiungimento di un bilancio complessivo in pareggio (nel 2025). Si assumono poi avanzi primari compatibili con un bilancio in equilibrio fino al 2030. Infine, il terzo scenario ipotizza che non si compia alcuno sforzo di risanamento. Il saldo primario rimane al -3,7 per cento del PIL, vale a dire stabile sul valore di previsione per il 2010, nell'intero periodo di simulazione.

I risultati di questi scenari per il debito dell'area dell'euro sono riportati nella figura B. Il debito pubblico raggiunge, nel primo scenario, un livello massimo dell'89,3 per cento in rapporto al PIL nel 2013 e, nel secondo, un picco del 97,2 per cento del PIL nel 2017. Successivamente in entrambi i casi si verifica una graduale flessione del rapporto debito pubblico/PIL. Il valore di riferimento pari al 60 per cento del PIL è conseguito entro i prossimi vent'anni (cioè nel 2026) solo nel primo caso. Il terzo scenario porterebbe a un costante incremento del debito pubblico a oltre il

Figura A Ipotesi sul saldo primario

(percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni della BCE.

1) Cfr. Commissione europea e Comitato di politica economica (2009), "2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", *European Economy*, n. 2.

2) Cfr. Commissione europea (2009), "European Economic Forecast Autumn 2009", *European Economy*, n. 10.

100 per cento del PIL nel 2015, al 120 per cento nel 2020 e al 150 per cento nel 2026.

I risultati di questi scenari risentono delle ipotesi sottostanti relative alla crescita economica e ai tassi di interesse (impliciti). Si basano su calcoli precedenti alla crisi ed è possibile che i loro valori effettivi presentino differenze sostanziali nel periodo a questa successivo. Possono tuttavia essere molto utili per illustrare i maggiori rischi per la sostenibilità dei conti pubblici nell'area dell'euro derivanti da un rapporto debito pubblico/PIL in rapida crescita. La mancanza di modifiche alle politiche di bilancio (cioè il terzo scenario) costituirebbe una chiara minaccia per la sostenibilità delle finanze pubbliche nel più lungo termine. Questi rischi possono essere aggravati da effetti di retroazione negativi qualora

l'aumento dei rapporti debito pubblico/PIL dovesse determinare tassi di interesse reali più elevati e/o ridurre la crescita economica. I rischi effettivi per la sostenibilità dei conti pubblici sono ancora più pronunciati, in quanto i tre scenari per il debito pubblico non prendono in considerazione né l'incremento previsto dei costi connessi all'invecchiamento della popolazione, né i rischi associati alle passività potenziali derivanti dalle garanzie offerte al settore finanziario e a quello non finanziario nel contesto della crisi. Le banche però potrebbero ancora essere costrette a ulteriori svalutazioni degli attivi³⁾ e, soprattutto dopo il 2020, vanno previste forti pressioni sulle finanze pubbliche in ragione dell'invecchiamento demografico⁴⁾.

Gli Stati membri che intendono adottare l'euro devono mantenere un rapporto tra debito pubblico e PIL inferiore al valore di riferimento del 60 per cento, oppure assicurare che i loro rapporti debito/PIL siano in diminuzione e che si avvicinino al valore di riferimento a un ritmo adeguato. A seguito della crisi, molti paesi dell'area dell'euro che soddisfacevano questo criterio al loro ingresso nell'UEM dovranno riallineare le politiche di bilancio per determinare una costante tendenza al ribasso del rapporto debito/PIL e limitare l'onere per il servizio del debito per le generazioni future. Anche con uno sforzo di risanamento medio di 0,5 punti percentuali del PIL all'anno (secondo scenario), occorreranno probabilmente vent'anni per ritornare al rapporto debito/PIL dell'area dell'euro precedente alla crisi. Gli sforzi di risanamento annuali dovrebbero quindi essere considerevolmente superiori per assicurare un calo più rapido di tale rapporto verso il valore di riferimento del 60 per cento o verso un livello inferiore. Le sfide sono particolarmente difficili per i paesi dell'area dell'euro che hanno un disavanzo e/o un debito pubblico in rapporto al PIL elevato o molto elevato a seguito della crisi e per quelli che devono pagare tassi di interesse relativamente alti o a una bassa crescita potenziale⁵⁾.

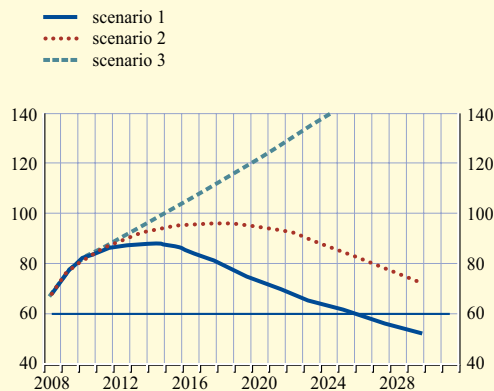
3) Cfr. il riquadro *Estimate of potential future write-downs on securities and loans facing the euro area banking sector* nel numero di dicembre 2009 della pubblicazione della BCE intitolata *Financial Stability Review*.

4) Cfr. il riquadro *Il rapporto del 2009 sull'invecchiamento della popolazione: aggiornamento delle proiezioni per la spesa pubblica connessa all'evoluzione demografica* nel numero di giugno 2009 di questo Bollettino nonché il riquadro *Il rapporto del 2009 sulla sostenibilità pubblicato dalla Commissione europea* nel numero di dicembre 2009 sempre di questo Bollettino.

5) Per una rassegna di esperienze positive nella riduzione del debito nei paesi dell'area dell'euro durante la fase preliminare all'UEM, cfr. il riquadro *Esperienza sulla riduzione del debito pubblico in alcuni paesi dell'area dell'euro* nel numero di settembre 2009 di questo Bollettino.

Figura B Scenari relativi al debito pubblico

(percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni della BCE.