COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.3.2009
COM(2009) 114 definitivo

COMUNICAZIONE PER IL CONSIGLIO EUROPEO DI PRIMAVERA

Guidare la ripresa in Europa

VOLUME 1

COMUNICAZIONE PER IL CONSIGLIO EUROPEO DI PRIMAVERA

Guidare la ripresa in Europa

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi sei mesi l'Europa ha subito pressioni senza precedenti a causa di una crisi economica globale. La risposta dell'UE ha rispecchiato la nostra capacità di resistenza e la nostra rapidità di reazione. Questa situazione ha posto inoltre problemi di coordinamento e accentuato il bisogno di solidarietà fra i 27 Stati membri. L'autunno scorso l'UE ha preso i provvedimenti necessari per scongiurare il crollo dei mercati finanziari. A dicembre ha deciso di predisporre un piano europeo di ripresa economica per arrestare il rallentamento dell'economia e porre le basi della ripresa. La Commissione e gli Stati membri hanno risposto positivamente all'esigenza di adottare misure per affrontare la crisi e preparare la ripresa.

Ora che queste misure sono in applicazione, si sta facendo sentire la necessità di un maggiore coordinamento per ottimizzarne gli effetti positivi al di là delle frontiere. Scopo della presente comunicazione è definire le prossime iniziative necessarie per gestire la crisi e guidare l'UE verso la ripresa. La comunicazione contiene un ambizioso programma di riforma del settore finanziario, riesamina le misure che vengono adottate per sostenere la domanda, rilanciare gli investimenti e mantenere o creare posti di lavoro e definisce un processo volto a preparare il vertice di maggio sull'occupazione. La comunicazione colloca inoltre le iniziative interne dell'UE nel più ampio contesto del prossimo vertice del G-20, durante il quale l'Unione dovrebbe presentare un programma ambizioso per la riforma del sistema internazionale di governance finanziaria.

Il deterioramento dell'economia globale sta provocando una diminuzione della domanda e dell'occupazione che colpisce imprese, famiglie e comunità in tutta l'UE. La fiducia nel settore finanziario rimane fragile. Stanno emergendo altre carenze che richiedono una risposta coordinata. Il risanamento del sistema bancario è una condizione indispensabile per tornare a normali condizioni di credito. S'impone una mobilitazione massiccia delle energie, perché la ripresa avrà tempi lunghi.

La stabilizzazione dei mercati finanziari non sta ancora producendo gli effetti necessari per allentare la stretta creditizia e ripristinare il flusso di credito alle imprese e alle famiglie. Questo è uno dei motivi per i quali l'UE deve proseguire la riforma finanziaria a ritmo sostenuto riformando la regolamentazione e puntando a un regime di vigilanza che sia più consono alle attuali realtà transfrontaliere.

Fintanto che durerà la rarefazione del credito, i tentativi di rilanciare la domanda e di far rinascere la fiducia tra i consumatori sono destinati a fallire. Dopo l'adozione del piano di ripresa, in dicembre, è iniziata l'attuazione del pacchetto di incentivi approvato. Anche se ci vorrà tempo prima che il sistema economico benefici dei suoi effetti positivi, l'entità dello sforzo finanziario (circa il 3,3% del PIL dell'UE, pari a oltre 400 miliardi di euro) genererà nuovi investimenti, sosterrà i lavoratori e le loro famiglie e rilancerà la domanda. Si sta inoltre preparando un'azione incentrata sull'obiettivo a lungo termine di costruire un'economia dell'UE che sia competitiva e sostenibile, come indicato nella strategia di Lisbona per la

crescita e l'occupazione. In tal modo si garantirà che l'UE non si limiti a gestire la crisi immediata, ma si prepari a sfruttare al meglio le future opportunità.

L'aumento parallelo dell'impatto occupazionale della crisi richiede un intervento mirato per alleviare le difficoltà dei singoli e scongiurare la perdita di competenze preziose. Si possono e si devono prendere provvedimenti per mantenere le persone in attività per tutta la durata della crisi e per trovare soluzioni creative che consentano di sviluppare una forza lavoro più qualificata.

La crisi è globale, e la ripresa non sarà completa fintanto che non riprenderanno l'espansione dei principali attori dell'economia mondiale e l'attività commerciale tra di essi. Le misure adottate nell'UE, fonte di ispirazione per i partner globali, hanno contribuito a raggiungere un consenso sulle modalità d'intervento che dovrebbe tradursi in azioni concrete in occasione della prossima riunione del G-20 che si terrà a Londra.

Con l'aggravarsi della crisi è andata affermandosi l'importanza della dimensione UE. Il mercato unico è da 15 anni la base dell'espansione economica dell'Unione, un motore di crescita che ha creato milioni di posti di lavoro, rendendo l'Europa più competitiva e più efficiente e intessendo un'interdipendenza senza precedenti tra operatori commerciali, fornitori, produttori e consumatori. Gli scambi commerciali di ciascuno Stato membro con gli altri sono superiori a quelli con il resto del mondo. Il modo migliore per rilanciare l'economia consiste quindi nell'agire in funzione di questa interdipendenza, evitando qualsiasi tentativo di imporre limiti artificiali all'efficacia delle misure di risanamento.

Questo evidenzia l'importanza del coordinamento. Nonostante le innegabili differenze tra le situazioni socioeconomiche degli Stati membri, ciascuno di essi dispone di una vasta gamma di strumenti per far fronte a questa particolare congiuntura. Per risultare efficaci, tuttavia, questi strumenti devono essere utilizzati in un contesto chiaramente europeo. Spesso, ad esempio, le azioni nazionali per rilanciare la domanda hanno un effetto transfrontaliero positivo sui beni e sui servizi di altri Stati membri, innescando quindi un circolo virtuoso di ripresa per tutta l'Europa.

L'economia dell'Unione possiede notevoli punti di forza a lungo termine. Mantenendo la sua solida posizione sui mercati di esportazione mondiali, l'UE ha dimostrato di essere sufficientemente competitiva per affermarsi nell'era della globalizzazione. La sua forza lavoro altamente qualificata e i suoi modelli sociali si stanno dimostrando estremamente validi in un momento di pressione estrema, proteggendo gli elementi più vulnerabili della nostra società. L'UE è perfettamente in grado di gestire la trasformazione in un'economia a basse emissioni di carbonio e di cogliere la sfida tecnologica che rappresentano i cambiamenti climatici. Affrontando collettivamente la crisi, in uno spirito di solidarietà, l'Europa potrà sfruttare appieno questi punti di forza per arrestare il rallentamento dell'economia e ritornare alla crescita.

2. RIPRISTINARE E MANTENERE UN SISTEMA FINANZIARIO STABILE E AFFIDABILE

2.1. Ristabilire la fiducia e l'attività creditizia

Un settore finanziario stabile è una conditio sine qua non per una ripresa sostenibile. L'azione coordinata intrapresa l'autunno scorso a livello europeo per ricapitalizzare e garantire le

banche in tutta l'UE ha impedito il collasso del settore bancario europeo e ha contribuito a ripristinare una certa liquidità sui mercati interbancari.

Ora bisogna monitorare questi pacchetti di sostegno al settore finanziario per garantirne l'efficace attuazione. Le autorità nazionali e quelle dei paesi in cui hanno sede le istituzioni finanziarie transfrontaliere hanno reciprocamente tutto l'interesse a preservare la stabilità finanziaria garantendo il finanziamento e la stabilità dei sistemi bancari locali e aderendo al principio della libera circolazione dei capitali.

La Commissione ha già presentato proposte legislative volte a tutelare maggiormente i titolari di depositi bancari, a rendere più affidabili i rating del credito, a offrire incentivi sui mercati della cartolarizzazione e a rafforzare la solidità e la vigilanza delle banche e delle società di assicurazioni. Sono stati decisi rapidamente adeguamenti delle norme contabili per porre le istituzioni finanziarie europee su un piano di parità con i loro concorrenti internazionali. Queste misure contribuiranno a costruire un sistema più solido e affidabile per il futuro.

La fiducia nel settore bancario rimane però estremamente limitata. Le banche e gli altri attori finanziari sono ancora in fase di deleveraging, non hanno ripreso i loro consueti ruoli sui mercati all'ingrosso e al dettaglio e stanno mantenendo un approccio estremamente restrittivo in materia di credito. È quindi fondamentale ripristinare il flusso di credito verso l'economia reale per impedire un'ulteriore contrazione della crescita economica.

È il momento di agire per interrompere la spirale di sfiducia e di riluttanza a concedere prestiti. In alcuni casi, bisogna intervenire direttamente sugli attivi dei bilanci delle banche, mettendo fine all'incertezza che regna circa la valutazione e la localizzazione delle future perdite. Per ristabilire la fiducia nell'intero settore bancario, le banche che detengono attivi deteriorati dovrebbero comunicarlo alle autorità competenti.

Basandosi sugli orientamenti già forniti per l'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per sostenere e ricapitalizzare le istituzioni finanziarie[1], la Commissione ha presentato una comunicazione[2] onde aiutare gli Stati membri a definire misure per gestire gli attivi deteriorati. Fra le opzioni possibili figurano l'acquisizione da parte dello Stato, le garanzie di Stato, lo swapping o una soluzione ibrida. Anche se spetta agli Stati membri decidere se utilizzare questi strumenti e come strutturarli, un quadro europeo comune e coordinato basato su principi di trasparenza, comunicazione, valutazione e ripartizione degli oneri contribuirà a massimizzare l'efficacia delle misure di sostegno a fronte di attivi deteriorati.

Il quadro garantirà condizioni di parità fra le banche, favorirà la conformità con le norme in materia di aiuti di Stato, limiterà l'incidenza sulle finanze pubbliche e preparerà la necessaria ristrutturazione del settore. Prossimamente la Commissione fornirà indicazioni più particolareggiate sul suo metodo di valutazione dei piani di ristrutturazione e di sostenibilità delle singole banche nell'ambito delle norme in materia di aiuti di Stato. Saranno analizzati i singoli casi, tenendo conto dell'aiuto ricevuto complessivamente sotto forma di ricapitalizzazione, garanzie o misure di sostegno a fronte di attivi deteriorati, per garantire la sostenibilità a lungo termine e il ritorno ad un normale funzionamento del settore bancario europeo.

---

1 GU C 270 del 25.10.2008, pag. 8, e GU C 10 del 15.1.2009, pag. 2.

2 C (2009) 1345.(non ancora pubblicata).

Per migliorare le condizioni di credito, la BCE e altre banche centrali hanno fornito notevoli liquidità, hanno già abbassato i tassi d'interesse e la BCE ha segnalato che potrebbero intervenire altre riduzioni. Creando una domanda di prestiti, inoltre, gli effetti dell'incentivo finanziario aumenteranno probabilmente la fiducia delle banche e la loro disponibilità a concedere prestiti. Nei prossimi mesi occorrerà pertanto tenere rigorosamente sotto controllo i flussi di credito per evitare che un intervento pubblico ad ampio raggio nel settore finanziario si traduca di fatto in un sostegno alle famiglie e alle imprese europee.

2.2. Mercati finanziari responsabili e affidabili in futuro

La crisi ha messo in luce rischi inaccettabili legati all'attuale governance dei mercati finanziari a livello internazionale ed europeo che si sono rivelati reali e sistemici in un momento di grave turbolenza. Le misure senza precedenti che vengono adottate per riportare la stabilità nel settore devono essere affiancate da riforme incisive onde ovviare alle carenze note nonché individuare e prevenire l'emergere di nuove vulnerabilità in futuro. Le imprese e i cittadini europei devono poter considerare le istituzioni finanziarie come partner degni di fiducia per trasformare i loro depositi negli investimenti indispensabili a garantire un'economia sana a lungo termine. La vigilanza dei mercati e l'applicazione delle prassi contrattuali e commerciali contribuiranno in misura considerevole a ristabilire la fiducia dei consumatori nei servizi bancari al dettaglio.

Nel corso del 2009, la Commissione proporrà l'ambiziosa riforma del sistema finanziario europeo illustrata in appresso e, più dettagliatamente, nell'allegato I. La riforma indicherà chiaramente la via che l'UE deve seguire per guidare e influenzare il processo di cambiamento globale, in particolare attraverso i lavori del G-20. Parallelamente, la Commissione continuerà ad applicare il quadro per l'urgente sostegno al salvataggio e ad adoperarsi per ripristinare la sostenibilità a lungo termine in conformità degli attuali orientamenti in materia di aiuti di Stato.

La riforma garantirà che tutti gli attori pertinenti e tutti i tipi di strumenti finanziari siano oggetto di una regolamentazione e di una vigilanza adeguate, in base a valori di responsabilità, integrità, trasparenza e coerenza.

Nel novembre scorso la Commissione ha incaricato un gruppo ad alto livello, presieduto da Jacques De Larosière, di presentare raccomandazioni per questa riforma, con particolare attenzione alla vigilanza. La Commissione accoglie favorevolmente la relazione presentata il 25 febbraio 2009 e condivide l'analisi del gruppo circa le cause della crisi finanziaria. Le 31 raccomandazioni del gruppo offrono una serie completa di soluzioni concrete a livello di regolamentazione, vigilanza e azioni di risanamento globali.

Molte delle raccomandazioni del gruppo relative a un risanamento normativo contribuiscono ad alimentare il consenso sugli aspetti da modificare, rispecchiando le questioni sollevate dagli attori principali, tra cui il Parlamento europeo. La Commissione ha già preso iniziative concrete in settori come le agenzie di rating del credito, le assicurazioni, la revisione dei requisiti patrimoniali a titolo di Basilea II, i prodotti cartolarizzati, le norme contabili basate sul valore di mercato e la prociclicità delle misure normative. L'industria ha accolto la richiesta della Commissione di trasferire i credit default swap sulle entità europee e sugli indici delle entità europee a una piattaforma di compensazione centrale istituita, regolamentata e monitorata in Europa entro il 31 luglio 2009. In altri settori, come la regolamentazione degli hedge fund e delle altre fonti d'investimento non bancarie, la trasparenza dei mercati dei derivati e il miglioramento delle norme contabili, le proposte della Commissione saranno presentate in via prioritaria nei prossimi mesi.

È di particolare interesse la raccomandazione del gruppo sulla necessità di definire un nucleo armonizzato di standard da applicare in tutta l'UE. Occorre individuare ed eliminare le principali differenze tra le legislazioni nazionali ascrivibili a eccezioni, deroghe, aggiunte intervenute a livello nazionale o ambiguità nelle direttive vigenti. La Commissione varerà pertanto una nuova e importante iniziativa in tal senso. La necessità di imprimere un nuovo impulso a questo processo è evidenziata anche dalle conclusioni del gruppo sul regime delle sanzioni.

Sul fronte della vigilanza, i modelli a base nazionale risultano superati rispetto alla realtà di un mercato in cui un numero sempre più elevato di banche e imprese di assicurazioni opera su scala transnazionale. La Commissione ha già proposto di costituire collegi di autorità di vigilanza onde facilitare la cooperazione per quanto riguarda le banche e le imprese di assicurazioni transfrontaliere. Il coordinamento nell'ambito dei tre comitati delle autorità di vigilanza europee, che pure costituisce un notevole passo avanti, non è però esente da limitazioni. La Commissione ha modificato il mandato dei comitati per migliorarne l'efficienza e l'efficacia nonché per introdurre un processo decisionale a maggioranza qualificata e un approccio "comply or explain". È attualmente all'esame dell'autorità di bilancio una proposta volta ad aumentare i finanziamenti per le attività dei comitati.

La relazione del gruppo de Larosière evidenzia le carenze esistenti in termini di prevenzione, gestione e soluzione delle crisi e le difficoltà causate dalla mancanza di cooperazione, coordinamento, coerenza e fiducia tra le autorità di vigilanza nazionali. La necessità di applicare un gran numero di regimi diversi comporta un onere amministrativo e normativo supplementare per le imprese. La Commissione concorda con le conclusioni del gruppo relative alle notevoli carenze evidenziate dalle recenti esperienze per quanto riguarda il modo in cui le autorità di vigilanza analizzano casi specifici e il loro approccio al sistema finanziario considerato globalmente.

Per quanto riguarda la vigilanza macroprudenziale, la Commissione è particolarmente favorevole all'idea di un nuovo organismo europeo sotto l'egida della BCE, a cui partecipino la Commissione e i comitati delle autorità di vigilanza europee, che abbia il compito di raccogliere e analizzare le informazioni su tutti i rischi dell'intero settore, abbracciando tutti i settori delle finanze. Un organismo di questo genere sarebbe in una posizione ideale per individuare i rischi sistemici a livello europeo e per lanciare avvertimenti in tal senso. Sarebbe fondamentale predisporre gli strumenti per un follow-up e un monitoraggio obbligatori e autorizzare il deferimento delle eventuali questioni a meccanismi di allarme rapido a livello globale.

Per quanto riguarda la vigilanza delle singole imprese, il gruppo raccomanda di istituire un sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESFS). In una prima fase, si potenzierebbero sia i tre comitati delle autorità di vigilanza europee sia le autorità di vigilanza nazionali e si introdurrebbe una serie più armonizzata di poteri di vigilanza e di regimi di sanzioni. In una seconda fase, i comitati sarebbero trasformati in autorità incaricate di svolgere determinate funzioni a livello europeo, delegando invece la vigilanza quotidiana delle singole imprese ai collegi delle autorità di vigilanza e alle autorità di vigilanza nazionali. Dopo tre anni si procederà a un riesame onde valutare la necessità di consolidare ulteriormente l'ESFS.

La Commissione condivide la conclusione del gruppo secondo la quale la struttura dei comitati esistenti, il cui ruolo ha raggiunto i limiti consentiti dalla legge, non basta a garantire stabilità finanziaria nell'UE e nei suoi Stati membri e le inefficienze della struttura attuale devono essere eliminate prima possibile. La Commissione rileva peraltro i lati positivi di un sistema che combina determinate responsabilità centralizzate a livello europeo pur

continuando a conferire un ruolo ben definito alle autorità di vigilanza nazionali, che sono quelle più vicine al funzionamento quotidiano delle imprese.

La Commissione ritiene che sia necessario agire con urgenza e proporrà di accelerare l'applicazione delle conclusioni del gruppo. Combinando le due fasi proposte dal gruppo, si dovrebbe poter progredire più rapidamente per migliorare la qualità e la coerenza della vigilanza in Europa e trasformare i tre comitati esistenti in autorità operanti nell'ambito di un sistema europeo di vigilanza finanziaria. Occorre valutare se sia fattibile associare una o più di queste autorità per garantire la massima coerenza a livello di vigilanza e aumentare la coerenza e l'interazione fra gli esperti addetti alla vigilanza delle banche, delle assicurazioni e dei mercati.

Si potrebbero conferire alle autorità funzioni di vigilanza e poteri decisionali supremi relativamente ai collegi di autorità di vigilanza per i gruppi transfrontalieri, in modo da garantire coerenza e buone prassi attraverso la definizione di standard comuni elevati e da fornire interpretazioni comuni dei requisiti per le attività di vigilanza, e assegnare loro un ruolo chiave nei meccanismi di allarme rapido e nella gestione delle crisi, collaborando con l'organismo istituito per analizzare il quadro globale.

Basandosi sulle raccomandazioni del gruppo de Larosière, la Commissione elaborerà proposte volte a creare un nuovo sistema europeo di vigilanza finanziaria. Ispirandosi ai pareri espressi dagli Stati membri, dai comitati esistenti, dal Parlamento europeo, dalla BCE e da altre parti interessate, la Commissione preparerà le sue proposte in base ad una valutazione d'impatto in linea con i principi di una migliore regolamentazione.

Per garantire mercati finanziari responsabili e affidabili in futuro, la Commissione proporrà un nuovo, ambizioso programma di riforma imperniato su cinque obiettivi principali:

(1) fornire all'UE un **quadro di vigilanza** che individui tempestivamente i rischi potenziali, li gestisca in modo efficace prima che abbiano ripercussioni e affronti la sfida derivante dalla complessità dei mercati finanziari internazionali. Entro la fine di maggio 2009 la Commissione presenterà un **pacchetto sulla vigilanza finanziaria europea**, su cui il Consiglio europeo di giugno dovrà pronunciarsi. In autunno saranno proposti i cambiamenti legislativi necessari per dare attuazione a queste proposte, che dovrebbero essere adottati in tempo utile perché il nuovo regime di vigilanza sia istituito ed entri in vigore nel corso del 2010. Il pacchetto comprenderà due elementi:

- in materia di vigilanza macroprudenziale, misure volte a istituire un **organismo europeo** incaricato di vigilare sulla stabilità del **sistema finanziario nel suo complesso**

- in materia di vigilanza microprudenziale, proposte relative alla struttura di un **sistema europeo di vigilanza finanziaria**

(2) laddove la **normativa** europea o nazionale risulti insufficiente o incompleta, colmare le lacune secondo un'impostazione che privilegi la sicurezza. La Commissione proporrà:

- uno strumento legislativo globale che definisca standard di regolamentazione e vigilanza per **hedge fund**, **private equity** e altri attori del mercato importanti a livello sistemico (aprile 2009)

– un libro bianco sugli **strumenti di pronto intervento** per prevenire le crisi (giugno 2009)

– in base a una relazione sull'uso dei **derivati** e di altri prodotti strutturati complessi (giugno 2009), iniziative adeguate per migliorare la trasparenza e garantire la stabilità finanziaria

– proposte legislative per migliorare qualitativamente e quantitativamente il **capitale prudenziale** per le attività del portafoglio di negoziazione e gestire la complessa cartolarizzazione (giugno 2009) nonché il rischio di liquidità e il leverage eccessivo (autunno 2009)

– un programma d'azione aperto per definire una **serie nettamente più coerente di norme di vigilanza** (da varare nel 2009)

(3) per **rassicurare** gli **investitori**, i **consumatori** e le **PMI** europei circa i loro risparmi, il loro accesso al credito e i loro diritti relativamente ai prodotti finanziari, la Commissione presenterà:

– una comunicazione sui **prodotti di investimento al dettaglio** per aumentare l'efficacia delle misure di salvaguardia per la commercializzazione di questi prodotti (aprile 2009)

– altre misure volte a rafforzare la **tutela di titolari di depositi bancari, investitori e titolari di polizze assicurative** (autunno 2009)

– misure relative alla **concessione/**assunzione **responsabile di prestiti** (autunno 2009)

(4) **Migliorare la gestione del rischio** nelle società finanziarie e allineare gli **incentivi retributivi** con i risultati sostenibili. A tal fine, la Commissione:

– rafforzerà la sua raccomandazione del 2004 sulla **remunerazione degli amministratori** (aprile 2007)

– presenterà una nuova raccomandazione sulla **remunerazione nel settore dei servizi finanziari** (aprile 2009), seguita da proposte legislative volte ad includere i sistemi di remunerazione nel campo di applicazione della vigilanza prudenziale (autunno 2009).

(5) Istituire **sanzioni più efficaci** contro i comportamenti scorretti sul mercato A tal fine, la Commissione intende:

– rivedere la **direttiva sugli abusi di mercato** (autunno 2009)

– presentare proposte su come rafforzare le **sanzioni** in modo armonizzato e migliorarne l'applicazione (autunno 2009)

La Commissione invita il Consiglio europeo di primavera ad approvare questa riforma in previsione del vertice di Londra del G-20. Questo dimostrerà l'impegno dell'Unione europea e la sua volontà di adottare misure ambiziose per attuare il piano d'azione di Washington del

G-20. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero essere invitati a conferire la debita priorità alle prossime proposte della Commissione.

3. SOSTENERE L'ECONOMIA REALE

L'economia globale sta vivendo la peggiore recessione mai verificatasi da decenni. Il commercio mondiale ha subito una rapida contrazione. La produzione industriale è declinata rapidamente verso la fine del 2008. Il PIL ha registrato una netta diminuzione negli Stati Uniti e in Giappone, mentre il tasso di crescita della Cina è il più basso dal 2001, a riprova della drastica contrazione del commercio mondiale.

Questo rallentamento mondiale non ha risparmiato l'economia dell'UE. L'area dell'euro e l'Unione europea vivono entrambe una grave recessione. I settori manifatturiero e edilizio sono quelli più colpiti, con una perdita stimata a 150 miliardi di euro su base annua. La contrazione del 32,3% nel solo settore automobilistico ha provocato il deterioramento di molti altri comparti. Nel novembre/dicembre 2008, le esportazioni di manufatti dell'UE in paesi extracomunitari sono scese del 5,8%, mentre il commercio intra-UE è diminuito del 13,7% rispetto all'anno precedente.

Il PIL reale, che secondo le previsioni diminuirà di quasi il 2% nel 2009[3], dovrebbe però risalire gradualmente all'½% circa nel 2010, anche per effetto delle misure politiche adottate a livello europeo e nazionale nell'ambito del piano europeo di ripresa economica.

3.1. Attuare il piano europeo di ripresa economica

Nel dicembre 2008 è stato adottato, in base a proposte della Commissione, un ambizioso piano europeo di ripresa economica che verte essenzialmente su uno sforzo combinato per offrire all'economia europea un sostegno finanziario immediato, utilizzando al tempo stesso questo investimento per rafforzare l'economia europea in previsione delle sfide a lungo termine. Il piano ha riconosciuto che il crollo della domanda privata ha reso ancora più importante, a breve termine, il ruolo della spesa pubblica.

Anche se l'effetto del piano di ripresa si farà sentire pienamente solo nei prossimi mesi, i primi segnali sono positivi in termini di volume degli incentivi e di orientamento delle riforme. La maggior parte degli Stati membri ha adottato o annunciato misure di stimolo finanziario. Nel periodo 2009-2010 la politica di bilancio fornirà un sostegno all'economia pari al 3,3% del PIL, equivalente a oltre 400 miliardi di euro, che potrebbe rilanciare in misura determinante la crescita e l'occupazione in tutta l'UE.

Gran parte di questo sostegno proviene dal funzionamento degli stabilizzatori automatici, particolarmente potenti nell'UE, e dai pacchetti di incentivi finanziari discrezionali degli Stati membri (intorno all'1,2% del PIL) auspicati nel piano di ripresa, la cui entità subisce però notevoli variazioni a seconda del margine di manovra degli Stati membri a livello di bilancio. 30 miliardi di euro supplementari, pari allo 0,3% del PIL, sono stati reperiti attraverso altre fonti dell'UE[4]. La Commissione ha proposto un investimento mirato dell'ordine di 5 miliardi di euro per affrontare la sfida della sicurezza energetica e diffondere l'Internet ad alta velocità nelle comunità rurali, integrato da pagamenti anticipati supplementari nell'ambito della

[3] Secondo le previsioni della Commissione pubblicate a gennaio.

[4] Compresa una serie di nuovi partenariati pubblico-privato.

politica di coesione pari a 11 miliardi di euro, di cui 7 miliardi per i nuovi Stati membri. Inoltre, la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha aumentato di 15 miliardi di euro le sue possibilità di credito alle PMI.

La maggior parte delle misure degli Stati membri è mirata al fine di stimolare la domanda: sostegno alle famiglie, alle imprese e all'occupazione, incremento diretto della domanda mediante gli investimenti pubblici e la modernizzazione delle infrastrutture (per maggiori particolari vedi l'allegato II). La maggior parte di queste misure è inoltre coerente con gli obiettivi a lungo termine individuati nelle raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione (ad esempio, costruire la base di conoscenze dell'Europa, promuovere la sicurezza energetica e adattarsi ad un'economia a basse emissioni di carbonio).

Un'attuazione rapida ed efficace di queste misure sarà di fondamentale importanza e dovrà essere integrata da interventi per migliorare le condizioni in cui operano le imprese. L'UE ha tutto l'interesse a mantenere una base industriale solida e competitiva che sostenga la sua transizione verso un'economia basata sulla conoscenza e a basse emissioni di carbonio. In considerazione della natura complessa della produzione industriale moderna, delle economie di scala e delle possibilità di diversificazione offerte dal mercato unico, da qualche anno a questa parte l'UE ha elaborato una politica di sostegno orizzontale all'industria. A livello europeo e nazionale, ciò significa che la R&S, l'innovazione, le tecnologie nuove e ambientali e la formazione possono essere finanziate come misure di sostegno e di sviluppo. Queste misure orizzontali possono essere attuate in diversi settori dell'economia dell'UE, come indicato di recente nel quadro UE per l'industria automobilistica pubblicato il 25 febbraio dalla Commissione[5].

Gli Stati membri puntano inoltre in via prioritaria a soddisfare il fabbisogno delle PMI, a causa del loro enorme contributo all'occupazione globale nell'UE, e sono invitati ad accelerare l'attuazione dello Small Business Act. La Commissione presenterà prossimamente una proposta legislativa per affrontare in modo più efficace il problema dei ritardi di pagamento. Occorre inoltre sfruttare appieno il potenziale del processo di miglioramento della normativa, in particolare la riduzione degli oneri amministrativi.

Tutte le misure adottate per sviluppare le competenze, rilanciare gli investimenti nella ricerca, favorire l'innovazione, diffondere l'Internet ad alta velocità, rimodernare le infrastrutture esistenti per i trasporti e l'energia, anche attraverso un maggiore ricorso ai partenariati pubblico-privato, migliorare l'efficienza energetica e promuovere l'energia rinnovabile contribuiscono utilmente alla realizzazione degli obiettivi del piano di ripresa. Una rapida adozione delle modifiche proposte alla normativa sulla politica di coesione faciliterà questi interventi. Gli Stati membri vengono incoraggiati a sfruttare appieno le possibilità offerte da queste modifiche per accelerare gli investimenti più importanti.

È indispensabile capire e gestire gli effetti a lungo termine della crisi sulle finanze pubbliche, con le relative ripercussioni sui sistemi delle pensioni e della sanità. I disavanzi di bilancio devono tornare a livelli coerenti con la necessità di garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche non appena la congiuntura economica lo consentirà, in particolare se si considerano i costi futuri derivanti dall'invecchiamento della popolazione. La sostenibilità a lungo termine deve essere garantita nell'ambito del patto di stabilità e crescita.

---

[5] COM (2009) 104 del 25.2.2009.

Alcuni Stati membri stanno riducendo il loro disavanzo di bilancio per dipendere meno dai flussi esterni di credito. Lo strumento di sostegno per l'assistenza a medio termine alla bilancia dei pagamenti degli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro è stato potenziato in seguito ad un sostegno tempestivo a favore dell'Ungheria e della Lettonia.

Il piano di ripresa fa parte della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione nella crisi attuale, in quanto permette di conciliare un sostegno immediato con le necessarie prospettive a lungo termine. Quando uscirà dalla crisi, quindi, l'Europa dovrebbe essere maggiormente in grado di affrontare le sfide di un'economia mondiale orientata verso le basse emissioni di carbonio e le attività innovative.

La Commissione monitorerà attentamente l'impatto delle misure adottate, insieme agli Stati membri, e riferirà sui progressi registrati prima del Consiglio europeo di giugno.

3.2. Il mercato unico come fattore di ripresa

Il successo della ripresa economica dell'Europa dipenderà dalla nostra capacità di sfruttare al meglio sia il mercato interno che quello globale. Il mercato unico è stato il motore della prosperità socioeconomica e della creazione di posti di lavoro nell'UE[6]. Offrendo economie di scala, una maggiore efficienza e la possibilità di sfruttare i punti di forza dell'UE, può costituire uno dei fattori trainanti della ripresa purché sia strettamente coordinato a livello europeo.

Contribuendo a coordinare la risposta alla crisi, la Commissione ha fatto in modo che, nel definire le misure volte a sostenere la domanda, gli Stati membri possano avvalersi pienamente della flessibilità offerta dalle norme comunitarie vigenti. La procedura accelerata per gli appalti pubblici permette di firmare i contratti di investimento pubblico entro un mese. Il quadro di riferimento temporaneo per le misure di aiuto di Stato agevola l'accesso delle imprese ai finanziamenti a fronte della politica creditizia restrittiva delle banche. Gli Stati membri possono fornire un'assicurazione supplementare del credito all'esportazione tramite organismi pubblici qualora questo tipo di assicurazione non sia più fornito dal settore privato a causa della crisi finanziaria.

Al tempo stesso, l'UE deve continuare ad agire per migliorare il contesto imprenditoriale, sostenendo le piccole e medie imprese in grado di guidare la ripresa, quando si verificherà. La Commissione ha presentato di recente proposte volte a ridurre gli oneri contabili delle microimprese, con potenziali risparmi aziendali dell'ordine di 6 miliardi di euro[7], e continuerà a valutare attentamente l'onere rappresentato da nuove iniziative. Il recepimento nei tempi della direttiva sui servizi previsto per quest'anno offrirà un'ulteriore possibilità di promuovere nuove attività economiche e opportunità di lavoro.

Consolidando i benefici del mercato unico e promuovendo gli stessi valori al di fuori dell'Europa, l'UE disporrà di un ottimo "trampolino" per il ritorno alla crescita. Ritornare al protezionismo e trincerarsi nei mercati nazionali provocherebbe una stagnazione, una recessione più grave e duratura e una perdita di prosperità.

---

6 Il mercato interno ha aumentato la prosperità nell'UE del 2,15% del PIL dell'Unione su base annua e ha permesso di creare 2,75 milioni di posti di lavoro in più tra il 1992 e il 2006. Tra il 1995 e il 2005 il commercio intra-UE, espresso come quota del PIL, è salito del 30%.

7 COM(2009) 83 del 26.2.2009.

L’azione degli Stati membri per contrastare la crisi deve quindi tener conto della dimensione del mercato unico. La maggior parte degli Stati membri, se non tutti, interverranno per sostenere l’attività economica sul loro territorio durante la crisi. Un uso intelligente degli strumenti nazionali in un contesto europeo è il modo migliore per garantire l'efficacia degli interventi.

Le misure nazionali adottate risulteranno più efficaci se gli Stati membri sapranno di agire in sintonia con il mercato interno. Operando in partenariato con gli Stati membri, la Commissione è pronta a fornire assistenza per progettare e attuare misure concrete onde promuovere gli scambi di buone pratiche e condividere l’esperienza in materia di politiche. Questo coordinamento può ottimizzare le ricadute positive e dovrebbe comprendere sia la condivisione delle informazioni sulle misure adottate che valutazioni congiunte dell'incidenza di tali misure. L’allegato III contiene ulteriori indicazioni sul modo in cui gli Stati membri possono progettare le misure di risanamento per garantire la compatibilità con la legislazione comunitaria più pertinente.

3.3. Rinnovare l’economia europea al di là della crisi

È innegabile che questa duplice crisi, economica e finanziaria, sta avendo effetti devastanti per le famiglie e le imprese europee. La ripresa sarà graduale e richiederà una mobilitazione massiccia delle energie da parte di tutti per accelerare l'attuazione delle riforme strutturali nell'ambito della strategia di Lisbona. Unendo i nostri sforzi e sfruttando al meglio i nostri vantaggi concorrenziali, in particolare il nostro insostituibile mercato unico, possiamo fare in modo che l’Europa emerga più rapidamente da questo periodo di recessione.

Se ci atterremo fermamente ai nostri principi comuni e ai nostri obiettivi politici a più lungo termine, le misure che stiamo adottando per sormontare la crisi attuale agevoleranno la transizione verso l’economia europea del futuro. È di particolare importanza mantenere inalterata l’intensità dei nostri sforzi per passare ad un’economia a basse emissioni di carbonio: quando inizierà la ripresa, le tecnologie e i prodotti verdi devono diventare mercati pilota. Dobbiamo cominciare fin d’ora a potenziare le strutture di cui disponiamo per gestire la ripresa: le imprese procederanno a una ristrutturazione, e in certi casi a una diversificazione, e alcune di esse potrebbero uscire dal mercato. Occorrerà gestire oculatamente il ritorno delle imprese nazionalizzate alla proprietà privata e, più in generale, il processo che consiste nel riportare a livelli più normali l'intervento dello Stato nelle nostre economie. La politica comunitaria in materia di concorrenza può sostenere questo processo fondamentale, orientandolo verso risultati aperti, efficaci e innovativi.

Nel rinnovare il programma europeo di riforme strutturali occorrerà tener conto degli insegnamenti tratti dalla crisi. Forte delle recenti esperienze, la Commissione intende aprire un dibattito sugli orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione nell’ambito della strategia di Lisbona, che guidano gli Stati membri e la Comunità nella preparazione dei rispettivi programmi di riforme strutturali.

La Commissione collaborerà strettamente con gli Stati membri e con le altre parti interessate dalla strategia di Lisbona per tener conto dell’esito del dibattito nel definire la strategia di Lisbona post-2010. Il processo inizierà con un riesame generale della strategia di Lisbona riveduta, sotto la presidenza svedese, in preparazione delle decisioni da adottare nella primavera del 2010 sotto la presidenza spagnola.

Anche se l’effetto del piano di ripresa si farà sentire pienamente solo nei prossimi mesi, i primi segnali sono positivi in termini di volume degli incentivi e di orientamento delle

riforme:

– la maggior parte degli Stati membri ha adottato o annunciato pacchetti di incentivi finanziari, raggiungendo il traguardo globale dell'1,5% del PIL dell'Unione. Considerati gli effetti degli stabilizzatori automatici, è stato reso disponibile per la ripresa un sostegno di bilancio pari a circa il 33,3% del PIL che equivale a oltre 400 miliardi di euro, un enorme incentivo per la crescita e l'occupazione;

– le misure adottate dagli Stati membri puntano per la maggior parte a stimolare la domanda e sono coerenti con obiettivi a lungo termine come il miglioramento delle competenze, l'aumento degli investimenti nell'innovazione, la promozione dell'Internet ad alta velocità e la modernizzazione delle infrastrutture esistenti nel campo dei trasporti e dell'energia;

– la Commissione ha fatto in modo che, nel definire le misure volte a sostenere la domanda, gli Stati membri possano avvalersi pienamente della flessibilità offerta dalle norme comunitarie. Ad esempio, la Commissione ha recentemente presentato orientamenti sulle misure per l'industria automobilistica onde aiutare gli Stati membri a sostenere la ristrutturazione di questo settore.

Attraverso il mercato unico, tutti gli Stati membri beneficeranno, direttamente e indirettamente, delle ordinazioni di beni e di servizi derivanti da questo pacchetto di incentivi. Gli Stati membri devono adoperarsi con particolare impegno per massimizzare le ricadute positive del mercato unico, che è stato e rimarrà il motore della prosperità socioeconomica e della creazione di posti di lavoro nell'UE.

Le azioni degli Stati membri a sostegno dell'economia reale devono quindi essere improntate ai seguenti **principi**:

– mantenere l'**apertura** del mercato interno, continuando ad eliminare le barriere ed evitando di crearne di nuove;

– garantire la **non discriminazione** applicando ai beni e ai servizi degli altri Stati membri le norme dell'UE e i principi del trattato;

– definire gli interventi in funzione dei nostri **obiettivi strategici a più lungo termine**: agevolare il cambiamento strutturale, rafforzare la competitività a lungo termine e affrontare sfide fondamentali come la creazione di un'economia a basse emissioni di carbonio;

– tenere debitamente conto dell'importanza fondamentale delle PMI applicando il principio "innanzitutto pensare in piccolo";

– condividere le informazioni e le pratiche migliori per **ottimizzare l'incidenza positiva globale** attraverso effetti di scala;

– unire gli sforzi ed elaborare le misure in modo da generare **sinergie** con quelle adottate dagli altri Stati membri. A tale riguardo è di fondamentale importanza intensificare la cooperazione a livello europeo;

– utilizzare in modo responsabile la flessibilità offerta dal nuovo patto di stabilità e crescita, in modo da **riportare i disavanzi pubblici a livello coerenti con la sostenibilità delle finanze pubbliche** e, al tempo stesso, intervenire con determinazione per ovviare alle

cause degli squilibri macroeconomici;

– mantenere l'**apertura** del mercato unico **per i nostri partner commerciali** e rispettare gli impegni internazionali, in particolare quelli assunti in sede di OMC.

In linea con il piano di ripresa, gli Stati membri devono garantire che i pacchetti di incentivi finanziari siano affiancati da un'accelerazione delle riforme strutturali nei settori individuati nelle raccomandazioni specifiche per paese della strategia di Lisbona. Questo è il modo migliore per garantire che le spese sostenute adesso siano efficaci in termini di costi, liberino il futuro potenziale di crescita e compromettano meno le future prospettive di bilancio a lungo termine. L'Europa, inoltre, deve assolutamente cogliere le opportunità offerte da questa crisi e dotarsi degli strumenti più efficaci per affrontare le sfide di una nuova economia mondiale imperniata sulla riduzione delle emissioni di carbonio, sull'innovazione, sulle TIC e sulle competenze.

La Commissione monitorerà regolarmente i progressi registrati e riferirà in tempo per le prossime riunioni del Consiglio europeo. La Commissione intende inoltre iniziare a preparare la strategia di Lisbona post-2010 tenendo conto dei risultati del piano di ripresa.

4. SOSTENERE I CITTADINI PER TUTTA LA DURATA DELLA CRISI

Gli effetti del rallentamento economico su famiglie e lavoratori si stanno accentuando. Il mercato del lavoro, che negli ultimi anni aveva registrato un andamento positivo, si sta deteriorando in modo rapido e significativo. La Commissione prevede una crescita occupazionale negativa per i prossimi due anni. La disoccupazione dovrebbe aumentare in misura considerevole. Sebbene il quadro differisca da uno Stato membro all'altro, l'occupazione complessiva dovrebbe diminuire dell'1,6% (circa 3,5 milioni di posti di lavoro) quest'anno e la disoccupazione nell'UE potrebbe salire al 10% nel 2010.

Alcuni adeguamenti sul mercato del lavoro riflettono gli effetti positivi delle riforme strutturali attuate in passato. Questo dovrebbe accelerare, quando sarà il momento, la ripresa dell'economia, ma è evidente che il prezzo da pagare a breve termine sarà molto elevato. Le principali vittime saranno i giovani, le persone con contratti a breve termine e i lavoratori migranti.

4.1. Alleviare il costo umano della crisi

La maggior parte degli Stati membri ha adottato misure occupazionali e sociali per venire in aiuto ai singoli e attenuare il costo umano della crisi. Sebbene il compito di affrontare queste problematiche spetti principalmente agli Stati membri, le politiche europee conferiscono un valore aggiunto aiutandoli a progettare e attuare risposte efficaci alla sfida riguardante l'occupazione e la coesione sociale.

Le misure degli Stati membri sono imperniate su quattro priorità generali:

– misure per **mantenere i posti di lavoro esistenti**: indennità per occupazione parziale, riduzione dei contributi previdenziali, integrazioni salariali e sostegno alle PMI;

– misure per **garantire un rapido (re)inserimento nel mercato del lavoro**: formazione professionale e sostegno alle categorie svantaggiate, modifiche delle indennità di malattia o di invalidità e nuovi criteri di ammissibilità al sussidio di disoccupazione;

– misure per **sostenere le categorie più vulnerabili**: aumento del reddito/salario minimo, estensione della copertura o della durata del sussidio di disoccupazione, aumento delle indennità di alloggio o degli assegni familiari, sgravi o esenzioni fiscali, misure contro l'indebitamento eccessivo o il pignoramento;

– misure per **rafforzare la protezione sociale e investire nelle infrastrutture sociali e sanitarie**: investimenti in alloggi, ospedali, assistenza di base, infrastrutture di assistenza a lungo termine e scuole; misure per aiutare i fondi pensioni a far fronte alle loro passività a lungo termine.

Gli effetti occupazionali e sociali della crisi non si sono ancora manifestati pienamente, ma saranno comunque più gravi di quanto preventivato al momento di adottare le misure iniziali. Occorre quindi intensificare gli sforzi a tutti i livelli per affrontare il problema della disoccupazione, nonché adeguare e modernizzare i sistemi di assistenza sociale, assistenza sanitaria e pubblica sanità. Il sostegno al reddito, associato a misure attive, stimolerà la domanda, agevolerà il ritorno alla vita attiva ed eviterà l'esclusione sociale.

Si stanno potenziando gli strumenti finanziari disponibili per aiutare gli Stati membri ad affrontare la crisi e ad attuare le misure di ripresa. Il rinnovo del **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**[8] consentirà di attivarlo rapidamente per venire in aiuto ai lavoratori vittime di forti tagli all'occupazione e alle loro comunità.

Gli attuali programmi del **Fondo sociale europeo (FSE)** sostengono ogni anno 9 milioni di lavoratori; per il solo 2009 sono disponibili sovvenzioni del FSE pari a 10,8 miliardi di euro. Il Fondo può rispondere a un'esigenza derivante dalla crisi, ad esempio per conciliare meglio domanda e offerta di manodopera, sostenere le iniziative comuni delle parti sociali, promuovere l'innovazione sociale e i partenariati per l'occupazione o potenziare i servizi di collocamento pubblici. La semplificazione delle regole del FSE[9] consentirà un incremento immediato dei pagamenti anticipati pari a 1,8 miliardi di euro. Ogniqualvolta sia necessario adattare la programmazione del FSE alle esigenze della crisi, la Commissione garantirà che le modifiche al programma siano introdotte con la massima rapidità possibile.

Per quanto le ulteriori misure a sostegno dell'occupazione debbano essere definite dagli Stati membri, di concerto con le parti sociali, in funzione delle loro condizioni economiche specifiche e della situazione dei rispettivi mercati del lavoro, è importante garantirne la coerenza con il fabbisogno di riforme strutturali a lungo termine. Le misure devono agevolare il processo di ristrutturazione a lungo termine nei settori colpiti, aumentarne la competitività, svilupparne le risorse umane e aiutarli ad affrontare le principali sfide a lungo termine, come gli effetti dell'invecchiamento demografico sull'offerta di manodopera, e a cogliere le opportunità di un'economia a basse emissioni di carbonio.

Per massimizzare le ricadute positive ed affrontare meglio, collettivamente, le sfide senza precedenti poste dalla crisi, la Commissione favorirà l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri.

I seguenti **elementi** possono aiutare gli Stati membri a definire misure adeguate ed efficaci:

– **mantenere i posti di lavoro,** fornendo in particolare un sostegno finanziario per

[8] COM (2008) 867 del 16.12.2008.
[9] COM (2008) 813 del 26.11.2008.

l'instaurazione temporanea di orari di lavoro flessibili. L'adeguamento temporaneo dell'orario di lavoro (orario ridotto) in funzione del fabbisogno di produzione può costituire una fonte importante di input di lavoro flessibile. Questo eviterebbe licenziamenti massicci attenuando quindi l'incidenza sociale della crisi, risparmiando alle imprese notevoli costi di licenziamento e di (ri)assunzione e scongiurando perdite di capitale umano specificamente legato a un'impresa. Quest'azione deve essere associata a misure che favoriscano l'occupabilità e orientino le persone verso nuove professioni, permettendo ai lavoratori di sfruttare le nuove opportunità che si presenteranno con la ripresa. Queste misure devono essere coordinate per evitare ricadute negative negli altri Stati membri;

– **incentivare l'attivazione e fornire un adeguato sostegno al reddito** per le principali vittime del rallentamento economico, sfruttando appieno gli strumenti di protezione sociale in linea con la flessicurezza. Nei paesi in cui la durata dell'assicurazione di disoccupazione è strettamente limitata, si dovrebbe prendere in considerazione un'estensione temporanea e/o un rafforzamento delle disposizioni sul reddito minimo. Occorre mantenere intatti gli incentivi a riprendere un'attività lavorativa e sostenere le categorie vulnerabili in linea con la strategia di inclusione attiva;

– **investire nella riqualificazione e nel miglioramento delle competenze**, specialmente per i lavoratori con contratti a breve termine e nei settori in declino. Va privilegiata la formazione orientata alle future esigenze del mercato del lavoro, come le professioni ecologiche. Occorre quindi prevedere il futuro fabbisogno di competenze e potenziare i servizi di collocamento per far fronte all'aumento della disoccupazione;

– **attenuare gli effetti diretti della crisi finanziaria sui singoli** mediante misure specifiche per prevenire l'indebitamento eccessivo e mantenere l'accesso ai servizi finanziari. Nei paesi i cui sistemi pensionistici comportano regimi prefinanziati di maggiore entità, il risanamento dei fondi pensioni sarà fondamentale per tutelare il reddito attuale e futuro dei pensionati;

– **garantire la libera circolazione dei lavoratori** nel mercato unico, che sarà fonte di nuove opportunità in quanto può contribuire ad eliminare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze, anche durante la crisi. In tale contesto, la direttiva sui lavoratori distaccati facilita la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della prestazione transfrontaliera di servizi, pur rimanendo una salvaguardia efficace contro il dumping sociale. La Commissione collaborerà con gli Stati membri e le parti sociali per arrivare a un'interpretazione comune della direttiva onde garantirne un'applicazione concreta ed efficace, specie per quanto riguarda la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri;

– prendere in considerazione **misure di sostegno** come la riduzione dei costi non salariali per i lavoratori poco qualificati. L'andamento dei salari e le misure di bilancio devono tener conto della posizione concorrenziale e della crescita della produttività dei singoli Stati membri;

– Fornire sostegno sufficiente per affrontare il problema della **disoccupazione giovanile** e dell'abbandono precoce degli studi. I periodi di abbandono degli studi o di disoccupazione vissuti durante la giovinezza possono avere ripercussioni durature. Gli Stati membri devono prepararsi, incoraggiando questa tendenza, a un aumento della domanda di **istruzione e formazione**, poiché gli studenti tendono a prolungare il percorso didattico e i lavoratori trasferiti cercano di acquisire nuove competenze. In tale contesto, si possono già

prevedere futuri settori di crescita occupazionale come le professioni ecologiche;

– integrare misure volte a riesaminare la normativa sulla tutela ambientale in un'**ottica di flessicurezza** che ne abbracci tutte le componenti, in modo da ridurre la segmentazione e da migliorare il funzionamento dei mercati occupazionali.

4.2. Un vertice sull'occupazione per l'Europa

Una strategia europea può conferire un valore aggiunto alle misure prese dagli Stati membri per affrontare la sfida occupazionale, evitando al tempo stesso effetti distorsivi. Il vertice europeo sull'occupazione che si terrà a maggio permetterà di fare un bilancio della situazione e di definire altre misure concrete. Il vertice sarà preparato insieme alle parti sociali e terrà conto dei progressi registrati l'anno scorso per quanto riguarda la nuova agenda sociale.

Il vertice dovrebbe raggiungere tre obiettivi:

– contribuire ad accelerare la ripresa concentrandosi sulle riforme strutturali per creare mercati occupazionali più flessibili, sicuri e inclusivi;

– definire una strategia concertata per attenuare l'incidenza sociale della crisi;

– puntare a un nuovo consenso con le parti sociali e gli altri interlocutori pertinenti sul modo di modernizzare le politiche sociali con vantaggi reciproci per dipendenti e datori di lavoro.

Si potrebbe porre l'accento sulle misure antidisoccupazione, con particolare attenzione all'integrazione dei lavoratori più giovani e più vulnerabili nel mercato occupazionale. Il vertice dovrebbe riflettere sul modo migliore di sostenere gli sforzi degli Stati membri attraverso le politiche dell'Unione, ovviando in particolare alle carenze strutturali dei mercati occupazionali in linea con le raccomandazioni della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Il vertice verrà preparato insieme alle parti sociali e in consultazione con tutte le parti interessate. Per avere indicazioni sui temi e sui possibili risultati del vertice, la Commissione organizzerà una serie di workshop in diversi Stati membri a cui parteciperanno il Parlamento europeo, le parti sociali, le ONG e la società civile. Ciò completerà gli scambi attuali della Commissione con gli Stati membri e con le parti sociali nell'ambito del dialogo sociale europeo. Questo processo preparatorio aperto, e di ampia portata, dovrebbe costituire una solida base per costruire a maggio un consenso ambizioso su una serie di risultati tangibili.

5. PROMUOVERE UNA RIPRESA GLOBALE: L'INTERVENTO EUROPEO AL VERTICE DEL G-20

Siamo di fronte a una crisi globale. La misura e la velocità con cui uno shock verificatosi su un mercato finanziario sistemicamente importante ha colpito l'intero sistema finanziario, ripercuotendosi sulle economie reali di tutto il mondo, hanno mostrato quanto il mondo sia diventato interdipendente.

L'UE ha svolto un ruolo determinante in termini di sensibilizzazione all'esigenza di soluzioni globali. Su iniziativa dell'UE, il vertice del G-20 tenutosi a Washington nel novembre 2008 ha adottato un piano d'azione per rinnovare l'architettura finanziaria internazionale adattandola alle realtà della globalizzazione.

L'UE dovrà esprimersi con una sola voce anche al vertice del G-20 che si terrà il 2 aprile a Londra. La nostra lunga, positiva esperienza di integrazione dei mercati regionali e di sviluppo istituzionale efficace fa di noi un partner forte e influente in tale contesto.

Con l'intensificarsi dell'attuazione del piano europeo di ripresa economica, sullo sfondo di un'ambiziosa riforma dei mercati finanziari europei, l'Unione europea è particolarmente in grado di svolgere un ruolo guida proponendo soluzioni concrete che possano risultare efficaci a livello globale.

Questi sforzi devono essere coerenti con la necessità di trovare soluzioni globali in materia di cambiamenti climatici. Il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio dovrebbe creare nuove opportunità di crescita in Europa e nel mondo. Il vertice di Londra deve pertanto ribadire il suo impegno per un esito globale ambizioso dei negoziati ONU sui cambiamenti climatici che si terranno a Copenaghen nel dicembre 2009.

Dobbiamo inoltre fare in modo che il vertice di Londra invii un messaggio chiaro circa la necessità di mantenere aperti i mercati globali. Nonostante la consapevolezza generalizzata degli effetti disastrosi che una politica protezionistica ha sempre avuto in un periodo di crisi, a livello interno possono esservi forti pressioni ad applicare misure restrittive. Per scongiurare questo pericolo occorre un messaggio esplicito.

La crisi si ripercuote anche sui candidati potenziali all'adesione all'UE e sui paesi vicini. La Commissione continuerà a collaborare con le istituzioni finanziarie europee e internazionali per sostenere la stabilità economica e lo sviluppo di questi paesi. La Commissione ha accolto con favore il piano d'azione elaborato dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), dalla BEI e dalla Banca mondiale, che prevede un'assistenza per rafforzare le banche e sostenere l'attività creditizia in alcune economie dell'Europa centrale e orientale.

Considerati infine i notevoli effetti della crisi globale e del rallentamento che ne consegue per i paesi in via di sviluppo, dobbiamo tener fede al nostro impegno di aiutarli per tutta la durata della crisi perché escano dalla povertà ed entrino in una fase di crescita sostenibile. Aiutarli a conseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio è di fondamentale importanza per una ripresa globale in un'economia aperta sostenibile.

L'UE deve rispettare gli impegni in materia di aiuto pubblico allo sviluppo affinché l'APS possa essere combinato con gli altri mezzi disponibili per stimolare la crescita, gli investimenti, gli scambi commerciali e la creazione di posti di lavoro. Avvalendosi dei vari strumenti della Commissione, degli Stati membri e della BEI, l'Unione dovrebbe concentrarsi sui settori che possono avere un effetto anticiclico diretto, come l'agricoltura, i cambiamenti climatici e le infrastrutture. A queste iniziative deve far riscontro una forte responsabilizzazione dei paesi in via di sviluppo per garantire una buona governance macroeconomica e finanziaria.

Al **vertice di Londra** l'UE deve cercare di promuovere, in linea con le sue decisioni interne in atto, un accordo su una serie globale di risultati concreti. Dal vertice deve scaturire un deciso impegno a **migliorare il sistema finanziario e normativo globale**, affinché tutti gli attori pertinenti e tutti gli strumenti siano oggetto di una regolamentazione e di una vigilanza adeguate:

– **rafforzando la trasparenza e la responsabilità:** occorre migliorare le norme bancarie prudenziali e gli standard contabili introducendo meccanismi anticiclici e trattando adeguatamente il problema del "fair value" (valore equo); i requisiti patrimoniali delle

banche devono riflettere meglio i rischi di liquidità e riallineare gli incentivi con la cartolarizzazione; occorre migliorare le strutture di governance dell'International Accounting Standards Board;

– **garantendo una normativa più solida:** la regolamentazione e la vigilanza, in particolare gli standard prudenziali del comitato di Basilea, vanno estese a tutti i soggetti interessati (hedge fund, private equity e altri istituti di credito non regolamentati). Occorre inoltre imporre requisiti estremamente rigorosi alle agenzie di rating del credito per garantire la qualità e la trasparenza dei rating nonché l'assenza di conflitti di interessi; le politiche retributive devono essere riallineate, per evitare un'assunzione eccessiva di rischi a breve termine, e assoggettate a vigilanza;

– **promuovendo l'integrità sui mercati finanziari:** occorre compilare un elenco delle giurisdizioni che non collaborano e definire una serie di misure congiunte da applicare contro di esse in materia di vigilanza, lotta al riciclaggio del denaro, finanziamento del terrorismo e fiscalità. Occorre dissuadere le banche dall'operare in centri off-shore[10] mediante requisiti prudenziali e regole più rigorose in materia di trasparenza. S'impone inoltre un'armonizzazione a livello globale delle norme sulla detenzione e sul trasferimento di titoli presso intermediari;

– **rafforzando la cooperazione internazionale in materia di vigilanza:** occorre istituire collegi di autorità di vigilanza su scala globale e conferire loro i poteri necessari per funzionare efficacemente; le autorità di vigilanza devono scambiare le buone prassi e promuovere la convergenza globale delle stesse;

– in previsione del vertice del 2 aprile, il **Forum per la stabilità finanziaria** (FSF) deve essere esteso a tutti i principali paesi emergenti e alla Commissione europea;

– **riformando la governance delle istituzioni finanziarie internazionali:** il vertice di Londra dovrebbe stabilire un calendario per le ulteriori riforme della governance del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Banca mondiale. Occorre rivedere il sistema di nomine ai vertici di queste due istituzioni;

– **potenziando l'FMI**: gli Stati membri dovrebbero presentare un contributo comune al raddoppiamento temporaneo delle risorse dell'FMI. L'FMI dovrebbe rafforzare la vigilanza estendendo la portata delle questioni inerenti al settore finanziario, aumentando la vigilanza multilaterale e organizzando consultazioni multilaterali finalizzate, tra l'altro, all'eliminazione ordinata degli squilibri globali. Occorre intensificare la cooperazione con l'FSF e predisporre efficaci meccanismi comuni di allarme rapido. I membri dell'FSF e gli altri paesi sistemicamente rilevanti devono essere valutati regolarmente dall'FMI; le vulnerabilità individuate devono essere prese in considerazione nel meccanismo di allarme rapido. Le riforme devono comprendere anche le procedure interne e garantire che il Consiglio monetario e finanziario internazionale tenga conto delle principali conclusioni della vigilanza dell'FMI;

– **potenziando la Banca mondiale e le banche di sviluppo regionali**: le banche devono utilizzare in modo flessibile gli strumenti di cui dispongono onde anticipare l'assistenza per attenuare gli effetti della crisi, specie per quanto riguarda le categorie vulnerabili. Queste

[10] La Commissione presenterà prossimamente proposte sugli scambi di informazioni e sulla trasparenza in materia di fiscalità nell'UE e con i paesi terzi.

attività devono essere adeguatamente finanziate.

Il vertice deve **sostenere una crescita equilibrata sui mercati globali**:

– **promuovendo la ripresa globale mediante un coordinamento internazionale costante delle misure di bilancio** e del loro impatto reale. L'UE sta dando il suo contributo allo sforzo globale per far ripartire la crescita. La cooperazione internazionale deve garantire che le attuali misure di bilancio siano coerenti con la sostenibilità a lungo termine e che assicurino livelli d'investimento sufficienti in politiche a lungo termine come innovazione, istruzione, efficienza energetica ed economia a basse emissioni di carbonio. Una volta che la ripresa sarà consolidata, sarà opportuno eliminare gli incentivi macroeconomici in modo ordinato e coordinato;

– **promuovendo il libero scambio per integrare gli incentivi finanziari**. I paesi del G-20 devono adoperarsi in favore di un'ulteriore apertura del mercato globale. È fondamentale che il Doha round si concluda rapidamente in base ai testi negoziali esistenti sull'agricoltura e sui beni industriali. Il vertice di Londra deve ribadire una posizione comune risolutamente antiprotezionistica, in linea con l'impegno di standstill assunto a Washington e con il meccanismo di monitoraggio efficace istituito in sede di OMC. I partner del G-20 devono esprimere la loro determinazione collettiva a rispettare questo impegno al massimo livello politico;

– varando un'**iniziativa multilaterale sul finanziamento degli scambi commerciali** onde aiutare il gruppo della Banca mondiale e le altre agenzie di sviluppo multilaterali ad espandere le loro attività in questo campo;

– **promuovendo lo sviluppo globale** come parte della soluzione alla crisi globale e come base per la pace e la stabilità in tutto il mondo. Il vertice di Londra deve ribadire l'impegno ad aiutare i paesi in via di sviluppo a generare crescita e a lottare contro la povertà, contribuendo in particolare al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. Per facilitare la partecipazione attiva dei paesi in via di sviluppo al commercio internazionale, il G-20 deve mantenere i suoi impegni in materia di aiuti agli scambi commerciali e concedere ai paesi meno sviluppati l'accesso ai suoi mercati in esenzione da dazi e contingenti.

6. CONCLUSIONI

La presente comunicazione spiega come l'Unione europea possa consolidare gli sforzi già compiuti per affrontare la crisi economica e finanziaria. L'UE sta entrando in una nuova fase di attuazione del suo piano di ripresa, che richiede un coordinamento efficace delle misure adottate per massimizzarne l'efficacia a sostegno delle imprese, delle famiglie e delle comunità di tutta Europa. La comunicazione fa eco alle discussioni svoltesi il 1° marzo 2009 fra i capi di Stato e di governo e sottolinea che la ripresa sarà più agevole se le misure adottate in uno Stato membro saranno progettate in modo da stimolare un miglioramento della situazione negli altri. Un coordinamento efficace farà del mercato unico un trampolino per la ripresa.

La Commissione invita il Consiglio europeo di primavera a:

- riconoscere la necessità di adottare un nuovo pacchetto di misure per la riforma del settore finanziario comprendente un nuovo quadro di vigilanza per il settore finanziario dell'UE,

tenendo conto dei lavori del gruppo de Larosière, e di definire i principali elementi di questo nuovo quadro in occasione del Consiglio europeo di giugno, sulla base di ulteriori proposte della Commissione; esortare il Consiglio e il Parlamento europeo a considerare prioritaria l'adozione delle proposte sulla regolamentazione dei servizi finanziari che la Commissione presenterà nei prossimi mesi;

- esortare gli Stati membri a prendere i provvedimenti necessari per garantire la stabilità finanziaria a lungo termine non appena le condizioni economiche lo permetteranno, in linea con il patto riveduto di stabilità e crescita;

- esortare gli Stati membri ad accelerare l'attuazione dei loro piani nazionali di ripresa e delle rispettive riforme strutturali;

- esortare gli Stati membri ad applicare i principi comuni enunciati nella sezione 3.2 al momento di definire e attuare misure volte a rafforzare l'economia reale;

- esortare gli Stati membri a sostenere efficacemente i cittadini per tutta la durata della crisi, ispirandosi agli elementi di azione contenuti nella presente comunicazione;

- approvare il processo di preparazione del vertice europeo sull'occupazione che si terrà a maggio;

- approvare la posizione comune dell'Europa per il vertice del G-20 di Londra.