COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.10.2011
COM(2011) 669 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Una tabella di marcia per la stabilità e la crescita

"Ribadiamo l'impegno a favore dell'euro e la ferma intenzione di prendere tutti i provvedimenti necessari per assicurare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri"

(Dichiarazione dei capi di Stato o di governo
dell'area dell'euro e delle istituzioni dell'UE, 21 luglio 2011)

INTRODUZIONE

In questo momento l'Unione europea ha bisogno soprattutto di impiegare immediatamente e integralmente tutti i mezzi necessari per realizzare in futuro stabilità e crescita. In questi ultimi diciotto mesi sono state prese molte decisioni di ampia portata. Queste decisioni devono essere integrate e completate per far rinascere la fiducia nell'area dell'euro e nell'UE considerata nel suo insieme. La crisi rischia di diventare sistemica. Ora più che mai occorre trovare una soluzione per rompere il circolo vizioso dei dubbi sulla sostenibilità del debito sovrano, la stabilità del sistema bancario e le prospettive di crescita dell'UE. Gli elementi esposti nel presente documento sono interdipendenti e devono essere attuati congiuntamente il più rapidamente possibile onde ottenere l'effetto sperato. Nessun singolo elemento sarà sufficiente di per sé per risolvere l'attuale crisi. Solo nel loro insieme, e attuati simultaneamente, essi possono dimostrare in modo convincente che l'UE è in grado di:

1. dare una risposta decisa ai problemi della Grecia

2. migliorare le protezioni dell'area dell'euro contro la crisi

3. rafforzare il sistema bancario, segnatamente attraverso la ricapitalizzazione

4. attuare fin d'ora le politiche per migliorare la stabilità e la crescita

5. costruire una governance economica più solida e integrata

1. UNA RISPOSTA DECISA AI PROBLEMI DELLA GRECIA

I continui dubbi sulla situazione della Grecia hanno contribuito in maniera molto significativa a minare la fiducia nella stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo complesso. Tali dubbi devono essere dissipati immediatamente e in modo definitivo.

Fatta salva la valutazione della troika UE/BCE/FMI, questo richiederà:

- a condizione che il vigente programma venga mantenuto, il pagamento della sesta *tranche* prevista dal programma per la Grecia;

- la definizione di una soluzione sostenibile per la Grecia nell'ambito dell'area dell'euro attraverso un secondo programma di aggiustamento efficace, basato su un finanziamento adeguato con la partecipazione del settore privato e del settore pubblico, che si appoggi su una solida attuazione e su meccanismi di controllo;

- un sostegno costante da parte della *task force* della Commissione per la Grecia per una piena e tempestiva attuazione del programma e per un utilizzo dei fondi strutturali disponibili in modo da rafforzare la competitività e far ripartire la crescita.

2. MIGLIORARE LE PROTEZIONI DELL'AREA DELL'EURO CONTRO LA CRISI

Appena il 21 luglio 2011 i capi di Stato e di governo dell'area dell'euro e le istituzioni dell'UE hanno riaffermato la propria determinazione a continuare a fornire sostegno ai paesi tenuti al rispetto di un programma finché non abbiano di nuovo accesso ai mercati, a condizione che detti programmi siano attuati con esito positivo. In quell'occasione hanno sottolineato che nel caso della Grecia s'impone una soluzione eccezionale e unica per quanto riguarda la partecipazione del settore privato.

L'area dell'euro deve disporre di tutti gli strumenti necessari ad affrontare qualsiasi futuro scenario di crisi. La disponibilità di tali strumenti amplierebbe la gamma di soluzioni alternative fornendo le rassicurazioni di cui gli operatori del mercato hanno tanto bisogno. Le recenti decisioni di creare il fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e il meccanismo europeo di stabilità (MES) hanno contribuito molto alla creazione dei predetti strumenti ma devono ancora essere completate e integrate.

Il primo passo è rendere rapidamente operative le decisioni adottate dai vertici dell'area dell'euro a marzo e il 21 luglio 2011 per aumentare la flessibilità e l'efficacia del FESF (e del MES) in particolare per quanto riguarda:

- programmi precauzionali: l'accesso a canali di questo tipo dovrebbe essere subordinato all'accettazione da parte degli Stati membri richiedenti di programmi di aggiustamento macroeconomico graduali sui quali Commissione e BCE verrebbero preventivamente consultate. Un controllo e una sorveglianza rafforzati sono necessari e potrebbero essere concordati a livello politico ed essere inclusi nel codice di condotta sul patto di stabilità e crescita;

- assistenza agli Stati nel processo di ricapitalizzazione bancaria attraverso prestiti ai paesi non tenuti al rispetto di un programma come integrazione delle soluzioni attraverso il settore privato e dei mezzi nazionali ove necessario;

- miglioramento della capacità di intervento del FESF mediante l'acquisto di debito pubblico sui mercati primari e intervenendo sui mercati secondari dove sussistono circostanze di mercato eccezionali e rischi per la stabilità finanziaria, nel rispetto di opportune condizioni.

La potenza dei meccanismi di protezione potrebbe inoltre essere aumentata massimizzando il ricorso al FESF senza aumentarne le garanzie e restando nel contesto delle norme del trattato di Lisbona, in particolare per quanto riguarda il finanziamento monetario.

Anche l'introduzione anticipata del MES rafforzerebbe la fiducia nel meccanismo di risoluzione delle crisi e apporterebbe i vantaggi di uno strumento più solido e permanente. Occorre accelerare i preparativi tecnici e le procedure di ratifica affinché il MES sia operativo, ad esempio, a metà 2012.

La BCE svolge un ruolo essenziale nel garantire la stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo complesso assicurando sufficiente liquidità per il settore bancario dell'area, sostenendo il corretto funzionamento dei mercati dei titoli sovrani e preservando nel contempo la stabilità dei prezzi.

3. RAFFORZARE IL SISTEMA BANCARIO, SEGNATAMENTE ATTRAVERSO LA RICAPITALIZZAZIONE

Sul piano normativo e finanziario, ci si è adoperati con il massimo impegno per rafforzare le banche europee in considerazione della loro importanza per la stabilità e il buon funzionamento della nostra economia. Le banche hanno notevolmente migliorato la loro base patrimoniale in termini qualitativi e quantitativi.

L'UE ha riesaminato le modalità di vigilanza delle banche e ha adottato misure legislative per aumentare l'importo del patrimonio di vigilanza che le banche devono detenere a fronte di operazioni di ricartolarizzazione a rischio, per evitare che le politiche retributive favoriscano l'assunzione di rischi eccessivi e per portare il livello di protezione dei depositi bancari dei cittadini al livello attuale di 100 000 euro. L'adozione tempestiva del pacchetto CRD IV permetterà di stabilire un solido coefficiente patrimoniale per le banche e di applicare le norme di Basilea III.

L'attuale incertezza che regna nei mercati del debito sovrano ha accentuato la volatilità e sottopone il settore bancario a pressioni sempre più forti. Le misure che verranno adottate nel prossimo futuro dovranno mirare principalmente ad agevolare l'accesso delle banche alla liquidità a termine, ripristinando in particolare la liquidità a lungo termine del settore, e a rafforzare il patrimonio delle banche che ne abbiano bisogno.

Per ripristinare la fiducia nel settore bancario dell'UE s'impone un'azione di ricapitalizzazione coordinata e mirata, da attuare contestualmente ad altri elementi di questa strategia e in cui la Commissione sia affiancata dagli Stati membri, dall'Autorità bancaria europea (ABE) e dalla Banca centrale europea. Una strategia di ricapitalizzazione bancaria sulla base dei lavori dell'ABE deve:

- applicarsi a tutte le banche potenzialmente di importanza sistemica in tutti gli Stati membri, cioè le banche che nel luglio 2011 hanno partecipato alle prove di stress dell'ABE, escluse alcune banche nazionali più piccole che non hanno attività internazionali;

- tener conto di tutte le esposizioni al debito sovrano dell'UE delle banche interessate (valutazione prudente dell'intero debito sovrano, nel portafoglio bancario o in quello di negoziazione) per garantire la trasparenza totale sulla qualità delle attività;

- imporre temporaneamente un coefficiente di capitale nettamente più elevato costituito da capitale di qualità elevatissima al netto delle esposizioni. La definizione di capitale corrisponde sostanzialmente alla definizione contenuta nell'accordo internazionale Basilea III di cui è prevista l'applicazione nel 2015;

- le banche che non detengono il capitale necessario devono presentare piani di ricapitalizzazione e attuarli il più rapidamente possibile. In pratica, le autorità

nazionali di vigilanza devono avvalersi dei propri poteri di vigilanza per imporre questi requisiti sotto forma di riserve supplementari, vietando la distribuzione di dividendi o premi in caso di ricapitalizzazione;

- le banche devono utilizzare in primo luogo fonti di capitale private, anche attraverso la ristrutturazione e la riconversione del debito in strumenti rappresentativi di capitale. All'occorrenza, il governo nazionale deve fornire il suo sostegno. Qualora tale sostegno non sia disponibile, la ricapitalizzazione deve essere finanziata attraverso un prestito del FESF. Tutte le eventuali ricapitalizzazioni da fonti pubbliche devono essere compatibili con le norme UE sugli aiuti di Stato. La Commissione intende prorogare oltre il 2011 l'applicabilità della vigente normativa per gli aiuti di Stato a sostegno delle banche.

Parallelamente, occorre portare a termine con la massima rapidità il processo volto ad instaurare un nuovo sistema di regolamentazione del settore bancario. La Commissione presenterà entro la fine dell'anno le proposte rimanenti, che riguardano il rafforzamento delle norme sulle agenzie di rating del credito, la trasparenza e la condotta di mercato su tutte le piattaforme di negoziazione, un quadro potenziato per lottare contro gli abusi di mercato, comprendente sanzioni penali, e un quadro europeo per la risoluzione delle crisi bancarie. È di fondamentale importanza che tutte queste proposte siano adottate tempestivamente dai colegislatori, possibilmente entro 12 mesi dalla loro presentazione da parte della Commissione.

Anche l'**imposta sulle operazioni finanziarie** proposta deve essere adottata rapidamente a livello di UE per garantire che il settore finanziario dia un equo contributo alla ripresa. L'UE deve continuare a caldeggiarne l'adozione a livello mondiale.

4. ATTUARE FIN D'ORA LE POLITICHE VOLTE A MIGLIORARE LA STABILITÀ E LA CRESCITA

La maggior parte degli Stati membri non ha margine per un nuovo stimolo fiscale perché deve dare la massima priorità al risanamento di bilancio. Dobbiamo adoperarci con il massimo impegno per applicare le raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del primo semestre europeo e per destinare in via prioritaria la spesa pubblica ai settori legati alla crescita, eliminando gli ostacoli e sfruttando il potenziale inutilizzato. Gli Stati membri, in particolare quelli che devono far fronte a tensioni sui mercati del debito sovrano, devono impegnarsi ad attuare riforme strutturali più incisive a favore della crescita.

A livello di UE disponiamo di diverse leve strutturali di crescita che consistono, ad esempio, nell'utilizzare meglio il mercato unico, nell'ottimizzare i nostri risultati commerciali e nello sfruttare il potenziale degli accordi commerciali conclusi di recente. La crisi attuale dimostra inoltre che dobbiamo integrare la competitività nelle politiche dell'UE. Azioni incentrate sui settori tecnologici ad alto potenziale di crescita possono dar luogo a benefici considerevoli attraverso lo sviluppo di un mercato unico del digitale.

Per rilanciare in modo mirato la crescita e l'occupazione si potrebbe:

- **ottimizzare quanto già concordato a livello di UE**, ad esempio:
  - l'applicazione integrale della direttiva sui servizi;
  - il completamento del mercato integrato dell'energia, che permetterebbe ai consumatori di scegliere tra i diversi fornitori e renderebbe i mercati pienamente accessibili ai fornitori di energia;
  - l'attuazione della direttiva sui ritardi di pagamento dovrebbe essere anticipata dal marzo 2013 al gennaio 2012 per aiutare le PMI;
  - l'applicazione integrale dell'accordo di libero scambio con la Corea;
- **accelerare l'adozione di quanto è ancora in fase di codecisione:**
  - la proposta di tutela del brevetto unico dell'UE valida in 25 Stati membri consentirebbe una riduzione dei costi delle imprese stimata all'80%;
  - la revisione in corso della direttiva sui conti annuali semplificherebbe gli obblighi di rendicontazione, in particolare tramite esenzioni per le microimprese;
  - il proposto aumento dei tassi di cofinanziamento per i Fondi strutturali per i paesi tenuti al rispetto di un programma consentirebbe la rapida mobilitazione dei fondi UE a sostegno della crescita;
  - la direttiva sul risparmio energetico proposta promuoverebbe un uso più efficiente dell'energia;
  - conclusione degli accordi commerciali ancora in fase di negoziato con i principali partner strategici;
  - adozione delle proposte sulla tassazione del risparmio e delle altre iniziative fiscali già presentate;
  - conferimento alla Commissione del mandato per negoziare accordi fiscali per l'intera Unione europea con paesi terzi onde lottare in modo efficace contro l'evasione fiscale evitando nel contempo la doppia imposizione;
  - adozione del diritto comune europeo della vendita facoltativo;
- **adottare con iter accelerato le proposte che la Commissione presenterà nei prossimi mesi**, tra cui:
  - le dodici proposte dell'Atto sul mercato unico volte a:
    - agevolare l'accesso al *venture capital* in tutta Europa mediante un passaporto UE;

– creare una base giuridica comune per il riconoscimento reciproco transfrontaliero dell'autenticazione e della firma elettroniche;

– rivedere il quadro sugli appalti pubblici per semplificare le regole e instaurare procedure più trasparenti.

- Altre proposte:

  – un'iniziativa volta a favorire le opportunità giovanili (*Young Opportunities*) per rilanciare l'occupazione giovanile, in particolare l'accesso al primo lavoro;

  – una legge sulla gestione dei diritti collettivi/sui diritti d'autore volta a creare un mercato unico dei diritti d'autore (si stima che questo potrebbe triplicare le vendite di musica *on line*).

Laddove sia difficile trovare un accordo sulle proposte da adottare con iter accelerato, si potrebbe eventualmente ricorrere alla cooperazione rafforzata.

Tutto questo dovrebbe essere completato da **investimenti mirati a livello di UE.** La prossima settimana la Commissione lancerà l'iniziativa *Project Bond* nel quadro di Europa 2020 proponendo una fase pilota nel quadro finanziario attuale. Questo ci permetterà di ampliare la base degli investitori finanziando alcuni dei principali investimenti infrastrutturali di cui l'UE e il mercato unico hanno bisogno. Quest'iniziativa sarà ulteriormente sviluppata nella proposta riguardante il meccanismo *Connecting Europe* che la Commissione presenterà nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale. L'Unione e i suoi Stati membri devono inoltre riflettere urgentemente su come consentire alla BEI, la banca che opera a sostegno delle nostre politiche, di fare di più per finanziare gli investimenti a lungo termine, anche mediante l'uso di strumenti finanziari innovativi. A tal fine, la Commissione rifletterà su come potenziare le risorse e la base patrimoniale della BEI per consentirle di erogare prestiti all'economia reale.

5. COSTRUIRE UNA *GOVERNANCE* ECONOMICA SOLIDA ED INTEGRATA PER IL FUTURO

Il ripristino della stabilità e di una crescita economica sostenibile nell'area dell'euro e nell'intera UE può fondamentalmente essere realizzato solo perseguendo politiche sane a livello nazionale, nel contesto e sotto la guida di un'adeguata *governance* dell'Unione. Questo deve derivare da un impegno rafforzato degli Stati membri a ricostituire e rafforzare la sostenibilità del debito pubblico attraverso un'adeguata combinazione di risanamento di bilancio e riforme strutturali per stimolare la crescita. Il semestre europeo e il nuovo pacchetto sulla *governance* economica forniscono già un solido quadro di *governance* che deve essere ulteriormente rafforzato, anche nella sua dimensione UE. Dovrebbe essere introdotta una dimensione maggiormente specifica per l'area dell'euro nella pianificazione, attuazione e valutazione *ex post* delle politiche degli Stati membri, al fine di garantire un coordinamento rafforzato delle politiche economiche, sulla base di procedure di vigilanza che diventino sempre più rigorose (ossia comportino maggiori vincoli per i bilanci e le politiche economiche nazionali), prevedendo in tal modo una maggiore integrazione e disciplina della responsabilità delle politiche economiche a livello dell'area dell'euro, grazie a regole che non possono essere violate. In questo contesto, dovrebbe essere preso in considerazione anche l'ulteriore rafforzamento del ruolo del commissario responsabile degli affari economici e monetari. La

Commissione ha annunciato l'intenzione di lavorare per la realizzazione di un quadro unico e coerente per migliorare la *governance* economica sulla base del metodo comunitario e presenterà le necessarie proposte in tal senso.

In linea con le decisioni del vertice dell'area dell'euro del 21 luglio 2011, il Presidente del Consiglio europeo, in stretta concertazione con il Presidente della Commissione e con il Presidente dell'Eurogruppo, presenterà proposte concrete su come migliorare i metodi di lavoro e la gestione delle crisi nell'area dell'euro, in particolare attraverso un'interazione più efficace tra il vertice dell'area dell'euro, l'Eurogruppo e il gruppo di lavoro dell'area dell'euro.

Inoltre, per realizzare una migliore *governance* economica in futuro dobbiamo:

- attuare il pacchetto sulla *governance* economica il più rapidamente possibile anche mediante strumenti preventivi e correttivi più incisivi ai sensi del patto di stabilità e crescita (criteri di disavanzo/debito) e applicando le nuove procedure relative agli squilibri macroeconomici (procedura per gli squilibri eccessivi);

- rafforzare il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche onde intensificare la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio, anche integrando nelle sue procedure il patto Euro Plus.

Anche se la rapida e rigorosa attuazione del nuovo pacchetto sulla *governance* economica sarà impegnativa, è necessario proseguire l'azione:

- stabilendo disposizioni per rafforzare la sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che appartengono all'area dell'euro e che richiedono o ricevono assistenza finanziaria dal FESF, MES, FMI o da un'altra istituzione finanziaria internazionale. La Commissione presenterà una proposta al Consiglio e al Parlamento europeo a norma dell'articolo 136;

- monitorando le politiche di bilancio nazionali degli Stati membri dell'area dell'euro oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi o che sono tenuti al rispetto di un programma attraverso una procedura del Consiglio/della Commissione che consentirebbe alla Commissione/al Consiglio di intervenire, ad esempio per esaminare i progetti di bilancio nazionali *ex ante*, per chiedere una seconda lettura in casi gravi, per proporre emendamenti nel corso dell'anno e per monitorare l'esecuzione del bilancio. La Commissione presenterà una proposta al Consiglio e al Parlamento europeo a norma dell'articolo 136 stabilendo le fasi graduali e le condizioni che si applicherebbero in tali casi;

- in linea con una più forte *governance* interna dell'area dell'euro, è necessario procedere verso una rappresentanza esterna più unitaria dell'area stessa. La Commissione presenterà proposte sulle misure da adottare per raggiungere tale obiettivo;

- valutando e sviluppando opzioni per gli *stability bond* quali parte dell'arsenale di strumenti politici a disposizione dell'area dell'euro nel contesto di una *governance* economica ulteriormente rafforzata. La Commissione pubblicherà un Libro verde sulle principali opzioni prima della fine dell'anno.

Onde accelerare la realizzazione di una migliore *governance* economica, andrebbe contemplata una cooperazione rafforzata in tutti i casi in cui le decisioni rimarrebbero altrimenti in sospeso per un tempo maggiore.

Infine, può essere opportuno inserire tutti o alcuni di questi provvedimenti nel quadro formale di una revisione del trattato. Questo non costituirebbe una risposta immediata alla crisi attuale, che deve essere affrontata adottando rapidamente, e con decisione, le misure illustrate nella presente comunicazione. Una volta superata questa fase, si potrebbe ipotizzare di modificare il trattato per consolidare e amplificare gli effetti della nuova architettura dell'UE che viene ora realizzata attraverso la legislazione secondaria. Le modifiche del trattato possono inoltre contribuire a garantire la coerenza di una maggiore integrazione dell'area dell'euro con l'Unione nel suo complesso, in particolare con il mercato unico.