

# Europa **marche** news



Università  
degli Studi  
di Urbino  
Carlo Bo



Periodico  
di politiche,  
programmi  
e studi europei

PUBBLICAZIONE DEL CENTRO EUROPE DIRECT MARCHE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO "CARLO BO"

Urbino, luglio 2014

a cura di **Marcello Pierini**

n. 149 bis

## Speciale

# Crisi e ripresa economica in Europa

## Alle radici della crisi economico - finanziaria

di **Marcello Pierini**

La grave crisi che stiamo attraversando è stata certamente innescata dal sistema finanziario per poi propagarsi nell'intero sistema economico – occupazionale. Prima del nuovo, poi del vecchio continente ma senza tralasciare nessuna parte del mondo. Questa ha, senza dubbio, caratteristiche proprie e nuove, tuttavia la sua dimensione e struttura può essere letta alla luce delle più importanti crisi economiche del passato. In prima approssimazione potremo dire che le cause scatenanti si suddividono in almeno tre ordini di fattori: 1) una politica monetaria assai espansiva attuata nei primi anni dalla Federal reserve e, successivamente, dalla Banca centrale europea e dall'intero sistema delle banche centrali europee, che ha favorito un aumento del credito e dell'indebitamento privato e alimentato una grande bolla immobiliare; 2) il largo uso di modelli di business aggressivi, basati sulla cartolarizzazione dei crediti e sull'uso di strumenti finanziari innovativi e non basati su una reale crescita economica della società; 3) la totale inadeguatezza dei sistemi di regolamentazione e vigilanza dei mercati finanziari.

Per la Banca dei regolamenti internazionali –Bri -, la crisi si divide in cinque fasi.

**A pag. 2**

## Sommario

- ✓ Alle radici della crisi economico – finanziaria, di **Marcello Pierini** pag. 1
- ✓ Le origini della crisi economica e finanziaria, di **Massimiliano Lepratti** pag. 5
- ✓ Estratto da: Il piano europeo di ripresa economica tra vincoli e opportunità di: **Paolo Biraschi, Alessandra Caretta e Flavio Padrini** (2009) pag. 13
- ✓ Il ruolo dell'Unione Europea tra la crisi economica attuale e le prospettive future di **Mario Pirillo** pag. 23
- ✓ Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico pag. 28
- ✓ Strategia Europa 2020 pag. 37

## Europa Marche News

Periodico di politiche, programmi e studi europei, a cura del Centro Europe Direct Marche – Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Registrato al Tribunale di Urbino P11/12/2009 al numero 227.

Sede: Piazza della Repubblica, 3 – 61029 Urbino (PU) - Tel. 0722 303577 Fax 0722 373087 e-mail: [europedirectmarche@uniurb.it](mailto:europedirectmarche@uniurb.it) Web <http://www.europedirectmarche.it>

**Direttore responsabile Maria Carbone – Responsabile scientifico - Condirettore Marcello Pierini**

**Redazione:** Vilberto Stocchi, Marcello Pierini, Maria Carbone, Cinzia Carcianelli, Michela risveglio, Enrica Pierini, Gaia Pandolfi

## Alle radici della crisi economico - finanziaria

di Marcello Pierini

### Da pag. 1

Nella prima fase, da giugno 2007 a marzo 2008, si collocano le turbolenze sul mercato dei mutui subprime americani. La risposta delle principali banche centrali è stata univoca e ha comportato una massiccia immissione di liquidità e misure non convenzionali.

Durante la seconda fase, che va da marzo a metà settembre 2008, sono emersi gravi problemi di solvibilità degli intermediari e le autorità sono state costrette a varare una serie di salvataggi.

Nella terza fase, dal default di Lehman Brothers del 15 settembre fino a metà ottobre 2008, è crollata la fiducia, la crisi è divenuta sistemica, i mercati finanziari hanno rischiato il collasso generale, l'intenso processo di *dideleveraging* ha provocato una feroce stretta creditizia. Le autorità di politica economica hanno varato piani straordinari di intervento.

Nella quarta fase, da ottobre 2008 a marzo 2009, si sono registrati, da un lato, un fortissimo impatto recessivo della crisi sull'economia mondiale, dall'altro, una reazione coordinata dei governi e delle istituzioni internazionali finalmente adeguata alla gravità della situazione.

Nella quinta fase, iniziata ad aprile 2009, il graduale recupero di fiducia dei mercati e l'avvio della ripresa, seppure debole, hanno consentito alle banche centrali e ai governi di studiare appropriate strategie per accompagnare l'uscita dell'economia dalla crisi.

Tuttavia all'inizio del 2010 i timori circa la sostenibilità del debito pubblico dei paesi europei dalle economie più fragili hanno prodotto nuove turbolenze sui mercati finanziari, costringendo le autorità a intervenire con misure di emergenza e ad accelerare il processo di riforma delle regole della finanza.

### **Dalla crisi finanziaria alla recessione economica.**

Il contagio dalla crisi finanziaria all'economia reale si è sviluppato con rapidità e simultaneità, dando luogo a una recessione mondiale, paragonabile alla grande depressione degli anni trenta per quanto attiene l'impatto sul sistema, sul commercio estero, all'occupazione, all'effetto sulla ricchezza dei cittadini.

La gravità ha confermato i risultati delle analisi empiriche per cui le recessioni originate da crisi finanziarie risultano più severe di quelle derivanti da altri tipi di shock (ad esempio, da aumento del prezzo del petrolio), ma ha smentito la convinzione, maturata in alcuni contesti accademici, che l'economia mondiale fosse entrata in una fase di moderazione strutturale in cui politiche macroeconomiche garantivano sviluppo elevato e stabilità.

La recessione è viceversa "globale" e coinvolge paesi avanzati e paesi emergenti, perché si è svolta in un quadro nuovo, di economia altamente integrata; essa ha colpito soprattutto l'industria e gli scambi commerciali.

Le conseguenze della recessione si sono manifestate ovunque con un aumento della disoccupazione, una drastica riduzione dell'inflazione, un peggioramento dei conti pubblici e squilibri di bilancia dei pagamenti.

Negli anni 2009 e 2010 la recessione è risultata più grave nei paesi esportatori con forte presenza del settore manifatturiero (ad esempio, Giappone, Germania e Italia). Il conseguente peggioramento dei saldi di finanza pubblica ha determinato gravi conseguenze sulla stabilità finanziaria dei paesi le cui condizioni di partenza erano più fragili.

La crisi ha subito, quindi, una serie di evoluzioni: da crisi finanziaria e immobiliare è divenuta crisi industriale e del mercato del lavoro; da crisi americana si è fatta crisi mondiale; da crisi da debito privato si è mutata in crisi da debito pubblico.

La ripresa si è avviata nel secondo trimestre del 2009, ma è stata lenta e irregolare, denotando, comunque, anche in questo caso, una differente capacità di reazione da parte dei singoli paesi.

Le prospettive di crescita dell'economia mondiale, nel breve e medio termine, sono tornate nuovamente favorevoli, pur se da più parti vengono sottolineati i rischi legati alla riduzione della crescita potenziale indotta dalla crisi, al permanere di ampi squilibri globali (una delle cause strutturali alla base della crisi

finanziaria) e alla non pienamente ristabilita solidità dei mercati finanziari, come le vicende della Grecia testimoniano. Resta, in conclusione, una grande incertezza che condiziona la ripresa dell'economia e rende arduo il compito dei *policy makers*.

### **Le risposte di politica economica alla crisi**

All'avvio della crisi, quando ancora non se ne prevedeva la gravità, i maggiori paesi industrializzati hanno reagito con azioni non coordinate, volte a prevenire il collasso delle istituzioni finanziarie nazionali. Il successivo acuirsi della situazione e l'impatto sull'attività economica hanno costretto, però, i governi e le autorità monetarie a reagire in modo diverso: a una crisi "globale" doveva corrispondere una risposta "globale".

Gli interventi varati sono stati, quindi, tempestivi, mirati, coordinati e di una ampiezza senza precedenti. Le banche centrali hanno ridotto drasticamente i tassi ufficiali, immesso un consistente volume di liquidità sul mercato interbancario, garantito le passività bancarie e accettato come garanzia i titoli tossici posseduti dagli intermediari finanziari.

I governi nazionali hanno ampliato la dimensione degli interventi già introdotti e disposto consistenti manovre di stimolo fiscale. Negli Stati Uniti, a distanza di pochi mesi, venivano presentati due distinti piani di sostegno all'economia, mentre l'Unione europea varava un piano di ripresa ad hoc in grado di accompagnare le singole politiche nazionali di rilancio dell'economia reale.

A partire dal secondo semestre 2009, con l'avvio della ripresa, i governi delle principali economie avanzate, in particolare dell'Ue, si sono attivati per definire una strategia di uscita dalla crisi, con tre obiettivi principali: il ritiro anticipato delle misure anticrisi a breve termine, soprattutto di stimolo fiscale, per contrastare il deterioramento della finanza pubblica; la pronta attuazione di misure a medio-lungo termine, comprendente piani e riforme strutturali tesi a promuovere una crescita sostenibile; la riforma dell'architettura finanziaria internazionale, sulla base delle proposte formulate dal G20 e, in sede europea, dal Comitato de Larosière.

Alcune di queste riforme, a distanza di un anno, risultano effettivamente approvate. Sotto la spinta della crisi della Grecia, inoltre, l'Unione ha avviato una importante riforma della *governance* che punta a rafforzare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche, unificando il processo di bilancio con quello delle riforme strutturali.

### **L'impatto della crisi sull'Italia**

Le prime analisi sembravano avvalorare l'ipotesi che l'Italia, rispetto ad altri paesi, potesse essere considerata al riparo dal contagio per la minor esposizione a quelli che al momento si presentavano come i fattori specifici della crisi: la presenza di asset tossici nel sistema bancario e il grado di indebitamento delle famiglie.

Inoltre, anche sul lato dell'economia reale, dopo anni di crescita molto bassa, dal 2006 si scorgevano indizi di risveglio della produzione manifatturiera.

Come purtroppo sappiamo oggi, la realtà è stata diversa: la crisi ha rivelato molte facce, una di queste è stata la sua dimensione industriale e di commercio estero. Il colpo è stato duro per un'economia come quella italiana, in cui il peso del manifatturiero esportatore è molto forte. Così, la perdita di Pil è risultata fra le più consistenti tra tutti i paesi avanzati.

I ben noti ritardi strutturali della nostra economia hanno acuito, poi, le conseguenze della crisi, mentre il vincolo del debito pubblico si è concretizzato nel non poter effettuare politiche fiscali attive di contrasto alla recessione, come invece è stato fatto in altri paesi meno indebitati del nostro.

L'azione del governo si è dovuta perciò confrontare con obiettivi opposti: da un lato, la tenuta dei conti pubblici, fissando il rapido rientro dai deficit eccessivi accumulati nell'ultimo biennio e continuando a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche; dall'altro, far fronte al finanziamento degli ammortizzatori sociali e delle politiche per la tutela dei redditi e del risparmio minati dalla crisi.

In fase col resto del mondo, la ripresa è in corso anche in Italia. Ma queste prime battute sembrano riproporre il modello pre-crisi, che vedeva la nostra economia caratterizzata da tassi di sviluppo costantemente inferiori a quelli dei principali partner europei.

Se nella fase recessiva l'economia italiana si era collocata tra i paesi con le cadute di Pil maggiori, in quella espansiva è attualmente fra quelli più lenti, a segnalare che i problemi che la affliggevano prima della crisi sono ancora tutti presenti.

Molti studiosi delle discipline economiche sono intervenuti pubblicamente nel dibattito sulle cause della crisi, offrendo le proprie valutazioni e reagendo, anche, alle accuse provenienti da più parti di non essere stati in grado di prevederla.

Ai difensori del libero mercato, si sono contrapposti coloro che sostengono la necessità di ampie riforme e coloro che leggono la crisi come un problema di equità sociale.

Le discussioni hanno avviato, così, un processo generale di riflessione sulla macroeconomia e sulle teorie economiche: le principali conclusioni riguardano l'invito agli economisti ad assumersi le proprie responsabilità, ma, al tempo stesso, a proseguire le ricerche, e la rinnovata convinzione che lo Stato sia chiamato a svolgere un ruolo importante di "regolatore" del mercato.

Non solo: la crisi economico-finanziaria viene letta come una crisi morale, che impone un cambiamento culturale capace di rifondare il sistema di valori della società. Di rilievo, in questo ambito, appaiono i richiami fatti da alcuni economisti alla recente Enciclica di Benedetto XVI Caritas in veritate.

## **Quale crisi?**

L'arretramento dell'attività economica, senza precedenti in tempi di pace, rende il cammino di recupero particolarmente delicato. Sarà certamente lungo e con possibili battute d'arresto. Ne abbiamo già avuto un esempio nella primavera del 2010, quando un calo della fiducia sulla solvibilità della Grecia ha innescato nuove tensioni sui mercati finanziari.

Così, se nel 2007 la crisi aveva avuto inizio dall'eccesso di debiti privati, mentre già nel 2010 si capisce che intaccherà in una crisi da debiti pubblici (quelli del passato e quelli creati dagli interventi messi in atto per fronteggiare la recessione).

L'azione dei governi dell'Unione monetaria europea ha consentito, tramite l'introduzione di un meccanismo ad hoc di gestione della crisi, del tutto assente al momento dell'esplosione, di fronteggiare l'emergenza.

Ciò nonostante, il prolungamento della fase di instabilità pone il problema di ridefinire le politiche economiche, soprattutto di quelle fiscali all'interno dell'Unione monetaria europea, di trasformazioni a cui saranno chiamate le economie reali.

Innanzitutto, la riforma della regolamentazione finanziaria. Dopo l'avvio di un'ampia riflessione, sono state varate importanti riforme negli Stati Uniti e in Europa. Il Comitato di Basilea, inoltre, ha approvato il nuovo accordo sul capitale, noto con il nome di Basilea 3. Dal punto di vista istituzionale, inoltre, è stata attribuita al Financial Stability Board la responsabilità di disegnare il quadro regolamentare in cui opererà l'industria finanziaria negli anni a venire. Occorre considerare, tuttavia, che si tratta di un percorso lungo e complesso, che richiederà il coinvolgimento di moltissimi paesi non solo per il varo delle nuove regole, ma anche per il loro effettivo recepimento nelle rispettive legislazioni nazionali.

In secondo luogo, la ridefinizione delle regole di governo della politica economica all'interno dell'Unione economica e monetaria (Uem). La crisi ha accelerato la riforma della governance europea nell'ottica del rafforzamento del Patto di stabilità e crescita e del coordinamento delle politiche di bilancio con quelle strutturali. Ma anche in questo caso, il percorso è difficile, in quanto sarà necessario trovare un accordo tra gli Stati membri che puntano a regole severe e rigide, soprattutto in tema di conti pubblici, e quelli che mirano, viceversa, a una certa dose di flessibilità.

La crisi lascia l'economia italiana con problemi vecchi e nuovi: alla debolezza della domanda interna si contrappone una ripresa tutta trainata dall'estero, ma con ritmi che sono inferiori a quelli dei punti di riferimento di sempre, soprattutto, Germania.

Nonostante non si siano messe in atto politiche espansive discrezionali, l'indebitamento della pubblica amministrazione è salito velocemente e si è andato a sommare a un debito che era, già prima della crisi, il maggiore in Europa, invertendone, dopo oltre 10 anni, il trend di riduzione.

L'impegno di risanamento è consistente con l'obiettivo di accelerare il rientro dell'indebitamento sotto al 3 per cento di Pil e allontanare i timori dei mercati finanziari.

I problemi strutturali che caratterizzano da tempo l'economia italiana si ripropongono immutati e, se possibile, amplificati da prospettive di crescita deboli e incerte. In tale contesto, non possono essere trascurate le conseguenze che un mercato del lavoro a lungo depresso potrà avere non solo in termini strettamente economici, ma anche sugli assetti delle relazioni industriali e della società italiana nel suo complesso.

Infine, last but not least, non dimentichiamo gli aspetti sociali e morali. Anche in questo caso, è stata avviata una profonda riflessione sul vulnus aperto dalla crisi, sulle devastanti conseguenze per le famiglie, i lavoratori e le imprese di tutto il mondo, conseguenze non ancora riassorbite. Unanimemente è stato invocato un rinnovamento degli ideali e delle prospettive. Sarà importante che queste esigenze trovino una concreta soddisfazione nella ridefinizione del sistema delle regole, non solo finanziarie, che governa la nostra società globalizzata.

Oggi la priorità assoluta è affrontare la crisi economica e riportare l'Unione europea sulla strada della crescita sostenibile: è la missione degli europei di questa generazione. L'Europa deve essere in grado di competere nell'economia mondiale e va rimodellata per poter cogliere le opportunità future. Questo richiede il contesto macroeconomico stabile che può essere garantito da un'effettiva unione economica e monetaria, nonché una trasformazione radicale dell'economia per sfruttare i numerosi punti di forza dell'Europa in un futuro all'insegna dell'innovazione e della competenza. Occorre inoltre modificare il clima imprenditoriale nel mercato unico, sfruttare pienamente l'immenso potenziale delle reti europee e della rivoluzione informatica, sviluppare nuove competenze, aiutare le persone attualmente escluse dal mercato del lavoro ad apportare il loro contributo e tener conto delle esigenze e delle opportunità connesse all'uso efficiente delle risorse. Queste sfide a lungo termine richiedono un'azione concertata fra tutte le fasce della società, ma il ruolo e il contributo dell'UE è comunque una *conditio sine qua non* per il successo.

## LE ORIGINI DELLA CRISI ECONOMICA E FINANZIARIA

*di Massimiliano Lepratti*

La crisi economica e finanziaria manifestatasi a partire dal 2008 ha origini profonde. In questa sede ne verranno analizzati alcuni elementi essenziali, basandosi su tre tesi:

- **la crisi origina dall'economia reale** (ossia dall'andamento della produzione di beni e servizi), **nel breve periodo si manifesta come crisi finanziaria** e ritorna all'economia reale contraendo produzione ed occupazione.
- **Le origini di medio periodo della crisi sono da rintracciare negli anni '80 nella riduzione dei profitti industriali.** Questa si è tradotta in una contrazione dei salari e in uno spostamento di quote crescenti di risparmio dagli investimenti industriali alle speculazioni finanziarie.
- **Le origini di lungo periodo della crisi sono da rintracciare nella tendenza del capitalismo a produrre diseguaglianze crescenti.** Questa tendenza non è contingente, ma è strutturale e solo un forte intervento pubblico l'ha limitata nell'Occidente industriale durante il trentennio 1945-'75.

L'analisi che verrà sviluppata metterà in relazione i tre elementi citati sopra: i) le diseguaglianze strutturalmente crescenti e le due conseguenze che le diseguaglianze producono ciclicamente, ii) la caduta della domanda di beni e servizi industriali (e dei relativi profitti) e iii) la crescita della speculazione finanziaria.

Nell'ultimo trentennio (1980-2011) queste due conseguenze hanno assunto un andamento gravemente patologico a) per l'assenza di un forte intervento pubblico capace di rilanciare la domanda e b) per una speculazione finanziaria che anche grazie ai mezzi della telematica è stata capace di assumere dimensioni enormi.

### **1) La crescita strutturale delle diseguaglianze**

Alcune dinamiche sociali possono essere colte solo facendo ricorso alla lunga durata storica. Un osservatore che si fosse posto ad esaminare gli effetti del capitalismo all'inizio degli anni '70 non avrebbe colto la tendenza alla crescita delle diseguaglianze.

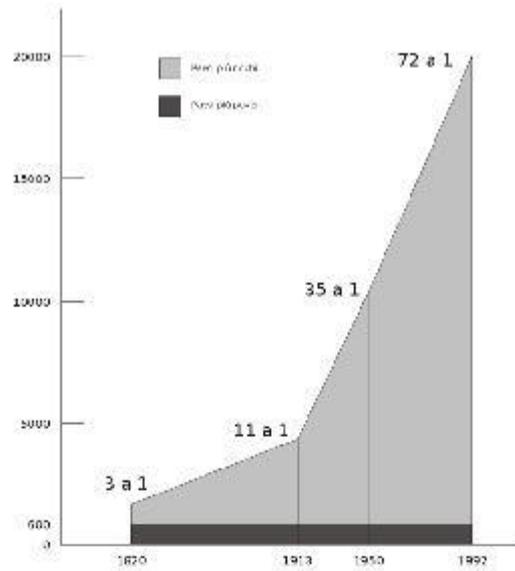
Ma allargando il punto di vista sugli due ultimi secoli la tendenza diventa evidente.

1.1) la diseguaglianza tra nazioni.

il grafico riprodotto qui sotto non ha bisogno di molti commenti. La diseguaglianza a livello internazionale dalla nascita del capitalismo in poi è salita sempre a livelli molto sostenuti. L'industrializzazione del cosiddetto Terzo Mondo, a partire dal secondo dopo guerra, non è bastata a invertire la tendenza strutturale, solo alcuni grandi Paesi dotati di un forte peso politico stanno conoscendo tendenze parzialmente differenti.

Sul lungo periodo il capitalismo tende quindi a produrre una polarizzazione internazionale che nessun intervento di tipo politico e nessuna dinamica economica spontanea è stata in grado di limitare significativamente e stabilmente.

## Crescita del gap tra paesi ricchi e paesi poveri 1820-1992 (media)



Fonte: UNDP

Fonte: UNDP

La crescita delle diseguaglianze interne nell'Occidente capitalistico ha invece conosciuto una dinamica parzialmente diversa. Si è infatti attenuata (in alcuni casi parzialmente invertita) durante il trentennio 1945-'75 e in particolare negli anni '60 e '70. Purtroppo si è trattato di un periodo eccezionale durante il quale la pressione culturale ed organizzativa delle sinistre ha rafforzato il ruolo di riequilibrio dello Stato e si è espressa in una crescente forza sindacale. Dagli anni '80 la situazione è tornata "normale" e le diseguaglianze si sono riacutizzate. In particolare:

- L'economista Jean-Marie Harrybey ricorda come negli anni '80 la quota di valore aggiunto di cui si appropriano i salari francesi sulla quota del totale cala di circa 10 punti e non si riprende più (salvo la breve parentesi 1997-2001)<sup>1</sup>.
- Il premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz ricorda come il reddito mediano (quello sopra e sotto il quale si colloca esattamente il 50% della popolazione) sia diminuito del 4% negli USA tra il 2000 e il 2008. Nello stesso periodo il reddito medio pro capite è aumentato del 10% in termini reali. Questo significa che l'aumento è andato in gran parte alle fasce privilegiate, aumentando la diseguaglianza.
- L'economista Massimo Florio ricorda come nel 2009 il compenso medio degli amministratori delle maggiori 500 imprese USA è stato 344 volte superiore al compenso medio di un lavoratore<sup>2</sup>. L'esempio di Marchionne in Italia conferma un dato che negli anni '70 sarebbe stato impensabile.

## **2. La diseguaglianza crescente provoca caduta della domanda effettiva**

Laddove non vi siano nuovi grandi sviluppi di innovazione tecnologica la caduta della domanda e la sovrapproduzione si avvitano in un circolo perverso, mostrando i guai a cui conduce una diseguaglianza crescente. La dinamica è facilmente intuibile: se la ricchezza si distribuisce in molte tasche, sono molti coloro che potranno superare una certa soglia di domanda di beni e servizi; in caso contrario si espande solo la domanda di beni di lusso.

La diseguaglianza e la caduta della domanda si acutizzano a partire dagli anni '80 grazie a due processi che di seguito vengono brevemente descritti

### 2.1 La precarizzazione del lavoro.

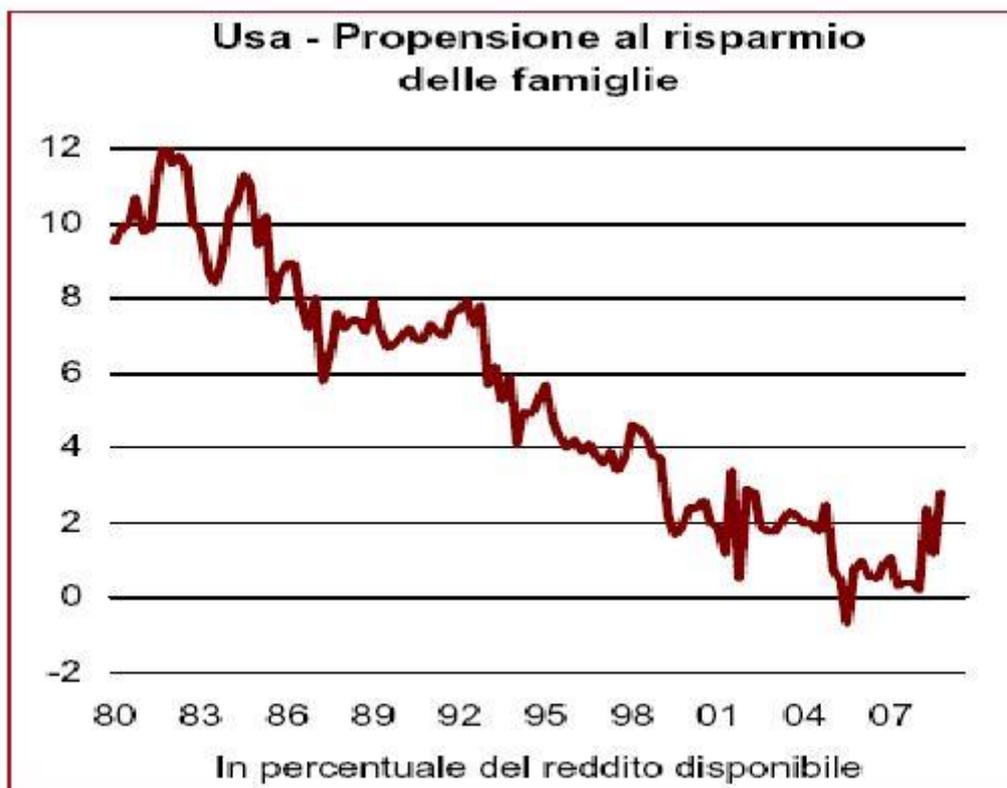
Durante gli anni '70 la diminuzione del consumo di massa e l'aumento dei salari dovuta alle lotte dei lavoratori fa sì che la quota di profitto industriale si riduca e l'organizzazione fordista del lavoro declini. Come risposta la classe imprenditoriale non riesce a produrre un'innovazione di *prodotto*, ossia una nuova ondata di tecnologia (fa eccezione l'introduzione delle tecnologie di comunicazione e informazione negli anni '90, il cui peso sugli investimenti economici tuttavia non sarà molto grande). Le innovazioni anziché sui prodotti si concentrano principalmente sui *processi* lavorativi. Si introduce progressivamente una quota crescente di precarietà, e una relativa diminuzione del salario. Il modello di riferimento sarà il toyotismo, il just in time (nato non a caso in un'economia a mercato interno debole come il Giappone degli anni '50).

### 2.2 La domanda a credito

Se il lavoro diviene precario, se il salario non cresce a sufficienza e non è percepito tutti i mesi la possibilità di accedere a determinati beni cala. Il caso immobiliare è emblematico: accedere ad un mutuo per la casa diventa difficile per i giovani precari, a meno che non si crei per loro un patto ad hoc. Negli USA questa categoria viene fatta accedere ai mutui con la garanzia non dei loro redditi, ma della loro proprietà. La casa acquistata infatti aumenta di valore nel tempo e in caso di mancata restituzione delle rate il patto prevede che la banca possa appropriarsi di un bene il cui valore si presume sempre crescente.

Più avanti si vedrà come il meccanismo del prestito immobiliare ai precari divenga la leva per scatenare la crisi esplosa nel 2008, ma fin da ora è importante capire che il meccanismo del credito facile diviene la molla per rimediare al problema dei salari calanti. Milioni di persone (specialmente negli USA) cominciano ad acquistare spendendo non più i soldi che hanno effettivamente in tasca (in quel caso si parla di domanda effettiva), ma spendendo i soldi che si presume guadagneranno in futuro. Il meccanismo del credito si basa infatti sull'attesa di un reddito che si concretizzerà nel futuro. Ti vendo un elettrodomestico e tu oggi non hai soldi? Non preoccuparti io mi attendo che in 24 mesi guadagnerai abbastanza per pagarmi e ti concedo le 24 rate.

Siccome l'attesa di un reddito futuro è un elemento ragionevole, ma non certo (e siccome il capitalismo è un sistema che si basa su un individualismo poco in grado di pianificare i processi di medio periodo) capita che l'aver speso regolarmente più del proprio reddito si riveli un atteggiamento di fiducia eccessiva rispetto a quanto il futuro effettivamente è in grado di portare. Il finanziamento a credito, così come ogni operazione finanziaria è una scommessa su esiti che non è detto si realizzino, e quando questo non accade il sistema economico entra in crisi.



### 3 La speculazione finanziaria

La iperdilatazione della finanza si realizza tra gli anni '80 ed oggi per un insieme di tre fattori, due dei quali già toccati nei paragrafi precedenti

- La riduzione dei profitti industriali durante gli anni '70 e la tendenza a spostare gli investimenti dall'industria alla finanza
  - La fine della crescita salariale e la nascita della domanda a credito
- La deregolamentazione finanziaria degli anni tra il 1980 e il 1999 e il contemporaneo sviluppo dell'informatica

L'intreccio dei tre fattori sarà esaminato per capi essenziali nelle righe seguenti, attraverso un'analisi dei principali momenti di discontinuità.

#### 3.1 Il reaganismo e il crollo finanziario del 1987

La prima la frattura nella storia recente dell'economia mondiale è rappresentata dalle politiche statunitensi degli anni '80. Gli anni della presidenza di Ronald Reagan vedono una singolare divaricazione fra discorsi e fatti concreti all'interno del Paese economicamente più importante al mondo. Reagan si propone come paladino di una società liberata dall'intervento statale e allo stesso tempo fa crescere enormemente per tutti gli anni '80 le spese e gli interventi pubblici. Durante i suoi due mandati gli USA accumulano debiti molto grandi sia all'interno (verso i cittadini che acquistano i titoli di Stato), sia all'estero (a causa della differenza tra importazioni ed esportazioni). La crescita dei debiti USA in gran parte è da attribuire alla scelta reaganiana di combattere la guerra fredda con l'URSS attraverso un costosissimo programma di riarmo.

Il momento spartiacque cade nel 1987 quando la borsa statunitense vive il lunedì nero, uno dei peggiori momenti di crisi della sua storia. Minacciato dal rischio di un crollo a catena disastroso come quello del

1929, il nuovo capo della Federal Reserve (la Banca centrale USA) Alan Greenspan opera una scelta che segnerà l'avvio di una nuova fase del capitalismo. Greenspan fa stampare moltissima moneta per coprire i debiti degli enti finanziari coinvolti nel lunedì nero, annegando la crisi sul nascere ed evitando gli effetti domino.

La scelta della Federal Reserve di fatto dà il via ad una ricetta di politica economica statunitense che avrà effetti molto rilevanti a livello mondiale e che si può sommariamente riassumere in questo modo:

- Stampiamo moneta in abbondanza ogni volta che serve. Non siamo un Paese qualsiasi, né abbiamo una moneta qualsiasi: siamo gli USA e abbiamo il dollaro, ossia l'unica valuta mondiale che viene messa in cassaforte da tutti i Paesi nella certezza che manterranno valore, indipendentemente dalla loro quantità. È un privilegio tutto politico di cui noi statunitensi godiamo e allora sfruttiamolo fino in fondo.
- Liberiamo i trasferimenti mondiali di titoli (azioni, obbligazioni, banconote...) da tutte le regolamentazioni. Laddove servono soldi lasciamoli arrivare, niente controlli e divieti alle frontiere per le esportazioni di capitale. In questo modo il mercato si autoregolerà facendo arrivare denaro nei luoghi in cui ce n'è bisogno. Il processo avvenne negli USA e contemporaneamente in altri Stati finanziariamente importanti. Nel 1980 la Svizzera tolse le restrizioni sui cambi relative ai depositi denominati in franchi svizzeri dai non residenti. Nel corso degli anni Ottanta si ebbero nuovi cambiamenti al fine di consentire a sempre più individui, enti e istituzioni l'accesso ai mercati esteri. Gli Stati Uniti nel 1984 abolirono la withholding tax, una tassa sui titoli statunitensi in possesso dei non residenti. Negli stessi anni i cosiddetti paradisi fiscali acquisirono maggior importanza, favoriti dall'appoggio del Regno Unito (sotto il governo Thatcher) e degli Stati Uniti (con la nuova amministrazione Reagan). Il governo di sinistra francese a sua volta tra il 1983 e il 1986 abolì i controlli sui movimenti di capitale

### 3.2 Da una bolla finanziaria all'altra

Queste dinamiche trasformano l'intero sistema capitalistico mondiale. Nasce il turbocapitalismo a base finanziaria: la quota di investimenti destinati a produrre beni e servizi diminuisce continuamente a favore della quota destinata alla speculazione finanziaria. Si scommette (il termine è senz'altro adeguato) sul valore delle valute, sull'andamento delle azioni, su ogni occasione speculativa. Ed è il comportamento dei grandi scommettitori, il pessimismo o l'ottimismo che trasmettono agli altri operatori a determinare in gran parte il valore delle valute delle azioni e delle obbligazioni. I derivati, contratti di assicurazione rispetto alle imprevedibilità dei prezzi di qualsiasi merce o titolo finanziario, moltiplicano le possibilità di speculazione sganciandosi dal cosiddetto

“sottostante” (ossia il bene o l'attività finanziaria che dà origine al derivato). Le dinamiche speculative agiscono su due fronti collegati. Da una parte diviene possibile fare compravendita di derivati senza possedere il sottostante (oggi il 97% degli scambi di derivati basati sul petrolio sono condotti da persone che non vedranno una goccia di quel greggio). Dall'altra parte i derivati sono oggetto di vendite allo scoperto sempre più ampie. Le vendite allo scoperto sono operazioni grazie alle quali un soggetto si fa prestare titoli non suoi per condurre manovre speculative. Questi vende i titoli avuti in prestito a un prezzo più alto e li ricompra per restituirli a un prezzo più basso, lucrando sulla differenza. L'esito di queste manovre può essere pericolosissimo quando la spinta al ribasso del prezzo diventa molto grande. A questo gioco folle di scommesse su valori virtuali ogni tanto l'economia reale impone un duro contatto con la realtà. E le bolle speculative esplodono, lasciando con il cerino acceso gli ultimi detentori di titoli il cui valore è improvvisamente divenuto pari a spazzatura. Una prima bolla esplose nel 2001 quando ci si rende conto che le persone non potranno passare più di un certo numero di ore della giornata ad utilizzare nuovi software e che di conseguenza le imprese legate alla net economy non potranno crescere indefinitamente. Dalle azioni sui titoli informatici gli investimenti speculativi si spostano allora sul mattone e i prezzi delle case dal 2001 in poi lievitano in diversi Paesi del mondo. Perché il gioco possa durare la speculazione ha bisogno di coinvolgervi sempre nuovi soggetti, nuovi mutuatari, nuove case. Nel 2007-08, quando ci si rende conto che le fasce più svantaggiate della popolazione USA non potranno restituire i mutui d'acquisto casa, esplose la cosiddetta bolla dei subprime: le banche che hanno concesso i mutui nel frattempo hanno trasferito il rischio ad altre banche e tutto il sistema finanziario internazionale è percorso dalla crisi e dallo sgonfiamento dei titoli.

Ma anche a questa seconda esplosione segue la ricerca di un nuovo oggetto di speculazione ed ecco entrare in scena le dinamiche più recenti.

### 3.3 Commodities e debiti pubblici

Dopo il crollo del mercato delle abitazioni il gigantesco gioco delle scommesse sui prezzi viene trasferito i) alle commodities e ii) ai debiti pubblici dei Paesi europei considerati più a rischio (Grecia, Portogallo, Spagna, Italia...)

“Commodities” è un termine di cui non esiste il corrispondente italiano. Deriva dal francese *commodité* ed indica un bene “comodo” da commerciare a livello internazionale in quanto facilmente stoccabile, poco alterabile nel tempo, standardizzabile nel trattamento, con un prezzo determinabile sul mercato. Alcune commodities sono di tipo non agricolo (metalli petrolio...), ma la maggior parte appartiene al settore alimentare ed è in particolare riferibile a quei prodotti che hanno le caratteristiche di cui sopra. Sono quindi definibili commodities il grano, il riso, il mais, lo zucchero, il sale, il caffè, il tè, mentre non lo sono altri prodotti alimentari come gli ortaggi e in generale i beni deperibili.

Per colpa degli speculatori il prezzo di riso, grano, mais aumenta in due ondate successive, nel 2008 e nel 2010, e in entrambi i casi le occasioni di lucro vengono create ingigantendo le debolezze reali dei produttori (le difficoltà dei coltivatori in diversi Paesi dovute ai cambiamenti climatici, la destinazione di superfici agricole crescenti ad agrocarburanti e a coltivazioni non alimentari in genere...). Spesso gli aumenti toccano livelli socialmente insostenibili: in Tunisia nel 2008 il prezzo del riso era divenuto cinque volte più alto rispetto al 2003, nel 2010 il prezzo dei cereali in Egitto aumenta del 44%3.

La speculazione sui debiti pubblici origina da due dinamiche: i) l'azione dei ribassisti che vendono “allo scoperto” (ossia che vendono titoli finanziari non di loro proprietà), ii) le difficoltà reali dei bilanci pubblici in alcuni Paesi europei.

L'impatto degli rincari non può essere compreso se non considerando contemporaneamente che il cibo per le popolazioni povere rappresenta una quota pari al 50, 60 anche 80% delle spese totali di una famiglia. In una situazione simile un'esplosione dei prezzi crea le basi per la rivolta sociale.

I ribassisti operano secondo un meccanismo speculativo semplice: una persona X chiede in prestito ad un'altra persona Y un pacchetto di titoli riconoscendole un interesse (che poniamo pari a 1). A quel punto X vende i titoli ad un prezzo 10, sperando in un loro successivo ribasso. Dopo un po' di tempo le sue speranze vengono realizzate, i titoli scendono a 7 e X può ricomprarle e restituirle a Y. A quel punto X ha incassato 10, e ha speso 7 + 1 di interesse, guadagnando 2.

Nel caso delle speculazioni sui debiti pubblici, i titoli su cui i ribassisti hanno puntato le loro attenzioni nel 2011 sono le obbligazioni pubbliche (ossia quelle attraverso le quali gli Stati ricavano il denaro per le proprie spese, di cui i BTP sono un esempio). Come si è già detto, perché le speculazioni funzionino occorrono dinamiche concrete su cui produrre un'esasperazione. La dinamica concreta sono state la debolezza del bilancio pubblico greco, resa manifesta dall'emergere di una contabilità truccata dal governo di centro- destra, e la debolezza del bilancio pubblico italiano. In questo secondo caso la dinamica concreta specifica è stato l'aumento della spesa pubblica durante il quasi decennio di governo berlusconiano (2001-2011, con una parentesi di due anni). L' aumento è stato significativo, ma non tale da giustificare grandi allarmi. La situazione economica complessiva italiana rimaneva solida, con un livello di risparmio privato sopra la norma e un sistema bancario molto meno infettato di altri da titoli tossici. Ma l'azione degli speculatori può essere micidiale: cogliere alcune tendenze reali, esasperarle (facendo intendere che lo Stato italiano è sull'orlo del disastro), innestare un comportamento mimetico (tipico del mondo finanziario: se i grandi speculatori fanno così, faccio così anch'io). Come si è visto questo combinato disposto può produrre esiti che vanno ben oltre la situazione reale che li ha avviati. D'altra parte il mercato finanziario soffre di un problema fondamentale: a differenza del mercato dei beni e servizi l'aumento dei prezzi non riduce il numero degli acquirenti. Al contrario: quando un titolo sale di valore aumentano gli acquirenti, quando scende aumentano i venditori.

### **Un'ultima considerazione: non è l'unico scenario possibile**

Naturalmente le dinamiche di speculazione descritte finora sono potenti, eppure non sono irrimediabili. Esistono alcuni capisaldi che possono prefigurare uno scenario realistico in cui i mercati finanziari vengono ricondotti ad una funzione più strumentale all'economia reale.

- Una tassazione basata sul principio della Tobin Tax può essere il primo caposaldo di un altro scenario finanziario. Negli anni '70 l'economista statunitense James Tobin, futuro premio Nobel ha proposto l'istituzione di una tassa sullo scambio tra valute. L'idea centrale è quella di un prelievo molto basso su ogni operazione. In questo modo coloro i quali acquistano una tantum valute per usi economicamente non speculativi praticamente non vengono danneggiati, mentre coloro i quali comprano e vendono a ritmi intensi per fini di pura speculazione verrebbero scoraggiati dalla necessità di pagare il prelievo ad ogni transazione. Nel corso del tempo si è fatta strada anche negli ambienti politico-istituzionali europei e statunitensi l'idea di applicare la tassa, e di applicarla a tutte le compravendite finanziarie, così da punire le azioni speculative di ogni sorta.
- Un secondo caposaldo può essere il ritorno alla divisione tra il denaro gestito dalle banche di deposito, a cui si rivolge il comune cittadino, e il denaro gestito dalle banche d'affari (stile Goldman Sachs). La divisione è esistita in chiave antispeculativa tra gli anni '30 e il 1999. Dopodiché è stata improvvidamente abolita dall'amministrazione Clinton, nella convinzione, rivelatasi errata, che il denaro quanto più è mobile, liquido, tanto più diviene fruttifero e capace di dirigersi verso impieghi produttivi.
- Altri capisaldi possono essere il divieto di vendite allo scoperto e l'emissione di Eurobond garantiti dall'insieme degli Stati e perciò troppo protetti per essere esposti agli attacchi finanziari.

Nel tempo la speculazione è divenuta un golem che la politica non vuole più controllare, ma mentre la diseguaglianza crescente è un dato strutturale del capitalismo, le distorsioni della finanza contemporanea possono essere limitate da una volontà di regolazione coordinata. Non una rivoluzione, ma un punto da cui è necessario ripartire.

*Massimiliano Lepratti è coordinatore didattico per la Rivista di finanza etica Valori e collaboratore delle ONG Cisp, CVM ed ASPEm.*

*Dal 1999 si occupa di ricerca, progettazione e formazione nel campo delle economie solidali, dell'educazione interculturale e alla mondialità.*

Estratto da:

## Il piano europeo di ripresa economica tra vincoli e opportunità

Di: Paolo Biraschi, Alessandra Caretta e Flavio Padrini (2009)

### Origini, propagazione, ed effetti della crisi

#### Le origini della crisi vengono da lontano?

L'attuale crisi finanziaria ha preso avvio in modo circoscritto nei primi mesi del 2007 con lo scoppio della bolla immobiliare negli Stati Uniti, ma rapidamente si è sviluppata trasformandosi nel corso del 2008 in una vera e propria crisi sistemica che ha condotto sull'orlo della paralisi una parte del sistema finanziario.

Esistono due principali linee di pensiero riguardo le sue cause (Banca dei Regolamenti Internazionali, 2009; FMI, 2009d): la prima basata sugli squilibri macroeconomici globali (Bernanke, 2005 e Krugman, 2009) e la seconda concentrata sulle cause microeconomiche, tra cui l'incapacità della misurazione del rischio e l'inadeguatezza (o, in alcuni casi, l'assenza) di regolamentazione o di adeguati meccanismi di controllo (FMI, 2009e).

E' certo che la crisi finanziaria si è dispiegata in un contesto macroeconomico caratterizzato da forti e perduranti squilibri riguardanti in particolare l'economia statunitense e quella dei paesi emergenti.

L'economia statunitense, infatti, si è contraddistinta per una propensione al consumo da parte delle famiglie molto elevata, e quindi da una sostanziale contrazione del tasso di risparmio e, soprattutto dalla seconda metà del 2001, da *deficit* pubblici consistenti determinati da una politica fiscale (e come vedremo tra breve anche monetaria) espansiva. Tutto ciò si è riflesso in un crescente disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti, che nel triennio 2005- 2008 è stato pari a circa il 6 per cento del PIL.

L'economia cinese e quella di altri Paesi emergenti, invece, si è contraddistinta per un modello di sviluppo essenzialmente di tipo *export-led*, in cui la crescita della domanda aggregata (in particolare, dei consumi interni) è stata relativamente più contenuta, a fronte di una elevata propensione al risparmio da parte delle famiglie. Di conseguenza in Cina si è assistito ad un *surplus* crescente di parte corrente, che nel 2008 ha raggiunto il 7 per cento del PIL. Questo ha determinato un notevole flusso di capitali in uscita dai molti Paesi emergenti e diretto verso le economie più avanzate per finanziarne i disavanzi.

Il Giappone e molti Paesi dell'Unione Europea (con le importanti eccezioni del Regno Unito, Irlanda e della Spagna), seppur in presenza di squilibri di entità minore rispetto agli Stati Uniti, sono stati caratterizzati dalla debolezza strutturale della domanda aggregata interna, da una bassa dinamica demografica e, in alcuni casi, da una perdita di competitività (in parte derivante dall'insoddisfacente crescita della produttività). Nel caso delle economie giapponesi e di molti Paesi dell'Unione Europea continentale il tasso di crescita è stato pertanto modesto e fortemente dipendente dall'andamento delle esportazioni e, quindi del commercio mondiale.

Tra le cause macroeconomiche della crisi rientra anche il lungo periodo di bassi tassi di interesse nominali che ha contribuito a generare una forte espansione della domanda di credito. Le condizioni particolarmente favorevoli all'accesso al credito hanno creato le premesse per l'insorgere di una bolla speculativa sui prezzi delle attività finanziarie e reali, a fronte di premi al rischio che hanno toccato un minimo storico. Nei primi anni di questo decennio, quindi, tale fenomeno si è progressivamente accresciuto divenendo particolarmente evidente, soprattutto negli Stati Uniti e in alcuni Paesi europei (Regno Unito, Irlanda e Spagna).

Le ragioni di bassi tassi di interesse reali potrebbero essere dovuti alla notevole quantità di capitali disponibili nei Paesi emergenti che, come abbiamo detto in precedenza, sono serviti a finanziare gli squilibri di parte corrente di alcuni Paesi più industrializzati. Può aver avuto un ruolo anche una politica monetaria espansiva in un periodo in cui il tasso di inflazione risultava particolarmente basso, almeno fino all'aumento dei prezzi delle materie prime dall'inizio del 2008.

E' importante, inoltre, sottolineare come l'eccesso di liquidità sia stato facilitato da una serie di cause microeconomiche. Quest'ultime comprendono:

(a) la c.d. “finanziarizzazione” dell’economia, che ha aumentato il rischio sistemico. Negli ultimi decenni, grazie alla piena liberalizzazione dei movimenti di capitale che unitamente allo sviluppo di tecniche informatiche ha condotto alla formazione di un unico grande mercato globale, il peso della finanza è cresciuto enormemente rispetto a quello delle attività produttive ed economiche. Molte imprese industriali, inoltre, realizzano buona parte dei loro fatturati tramite attività finanziarie, non riconducibili all’attività d’impresa tradizionale, rendendo di fatto impossibile distinguere tra capitale produttivo e capitale speculativo;

(b) l’introduzione di strumenti finanziari sempre più complessi, ovvero di titoli derivati strutturati, spesso di difficile valutazione e non adeguatamente (o per nulla) regolamentati;

(c) i problemi di incentivo, di misurazione dei rischi e di regolamentazione del sistema finanziario. In particolare, sono state effettuate molte operazioni rischiose tramite strumenti fuori bilancio e vi è stato un forte ricorso alla leva finanziaria. Inoltre, i modelli di misurazione del rischio si sono rivelati spesso inadeguati. A ciò si aggiunge il ruolo non sempre trasparente delle società di *rating* e di quelle di certificazione del bilancio che se, da un lato, in numerosi casi non sono state in grado di valutare il grado effettivo di rischio dei nuovi prodotti finanziari, dall’altro sono soggette a conflitto d’interessi poiché remunerate dalle stesse società emittenti che sono chiamate a valutare.

### **Gli eventi scatenanti la crisi**

La storia della crisi è ben sintetizzata dal c.d. *OIS spread*,<sup>3</sup> che è una buona misura del grado di funzionamento dei mercati creditizi: più è alto e minore è la fiducia reciproca tra gli istituti finanziari, e dunque la loro propensione a scambiarsi liquidità. Gli analisti considerano tale *spread* come una buona approssimazione del premio al rischio con cui il sistema bancario prezza il rischio di controparte.

Nel grafico si possono individuare almeno tre fasi della crisi: a) l’avvio con il crollo del mercato immobiliare *subprime* americano nella prima metà del 2007; b) l’ampliamento agli altri settori del mercato creditizio

Lo *spread* è la differenza tra i tassi sui depositi interbancari a tre mesi e il tasso su un contratto *swap* su indici *overnight* (*overnight index swaps*, OIS) di uguale scadenza: salito oltre i 250 punti base dopo il 14 settembre 2008, lo *spread* è sceso di recente sotto i 20 punti base per il dollaro; mentre il corrispondente differenziale in euro è sceso a circa 30 punti base dopo aver sfiorato i 200 nell’autunno 2008.

Il secondo termine dello *spread* non presenta né rischi di credito né rischi di liquidità. Gli *swap* su indici *overnight* sono, infatti, *swap* di tasso d’interesse fisso contro variabile, in cui la “gamba” variabile è collegata ad un indice di tassi interbancari giornalieri. Sul mercato dell’euro essi sono prevalentemente riferiti al tasso *EONIA* (*Euro Overnight Index Average*), che risente delle aspettative sui tassi ufficiali BCE. La curva per scadenza sui tassi OIS, che non prevede lo scambio del capitale investito, ma solo regolamento di tasso, risulta molto meno inclinata e stabile di quella del mercato interbancario.

Le preoccupazioni destinate dalle perdite sui prestiti ipotecari *subprime* statunitensi sono sfociate in una situazione di diffusa incertezza in tutto il sistema finanziario che ha fatto temere per la stabilità delle banche e di altre istituzioni finanziarie.

Nell’estate del 2007, quello che inizialmente sembrava un problema circoscritto (ovvero una crisi di liquidità, seppur di notevoli dimensioni) si è rapidamente esteso ad altri segmenti dei mercati del credito e a quelli finanziari più in generale, al punto da pregiudicarne seriamente il funzionamento di ampie parti, e aumentando il rischio di un totale irrigidimento del credito all’economia reale. Il prosciugamento della liquidità, dovuta alle crescenti preoccupazioni sul rischio di controparte, ha creato pressioni nei principali mercati interbancari, mentre i rendimenti dei titoli di stato nelle economie industriali avanzate sono notevolmente diminuiti allorché gli investitori hanno cercato approdi più sicuri.

La crisi acquista velocità e diviene sistemica con il fallimento del gruppo *Lehman Brothers* nel settembre 2008, che ha, di fatto, determinato il dissolvimento della disponibilità di fondi sui mercati interbancari nelle ore immediatamente successive. Gli operatori si sono resi conto che era possibile il fallimento di un grande gruppo con ramificazioni capillari a livello internazionale. Le preoccupazioni sulla solidità delle controparti si sono fatte sempre più acute e l’emissione di strumenti di capitale sul mercato è divenuta estremamente difficile; alla crescente sfiducia si è accompagnata la rarefazione della liquidità. Le banche, anziché immettere fondi sul mercato interbancario, hanno iniziato ad accumulare o a

depositare presso le banche centrali ingenti volumi di liquidità, anche per far fronte a improvvise necessità future.

Tutto ciò ha impedito il corretto funzionamento del mercato interbancario; si sono innalzati i tassi di interesse e gli *spread* rispetto ai titoli di stato; le contrattazioni si sono rarefatte sulle scadenze non brevissime, fino a concentrare pressoché tutta l'attività sul segmento *overnight*. Le tensioni sui mercati interbancari di Stati Uniti, area dell'euro e Regno Unito, sono state fortissime e si sono poi attenuate nell'ultima parte del 2008 solamente grazie ai massicci interventi coordinati da parte della comunità internazionale.

### 2.3 I meccanismi di trasmissione e gli effetti reali della crisi

Il principale canale di trasmissione della crisi dal settore finanziario a quello reale è stato il calo di fiducia sui mercati finanziari e nel sistema interbancario e il conseguente razionamento del credito all'economia.

Il crollo della fiducia ha provocato, inoltre, una caduta delle emissioni di obbligazioni societarie.

Il restringimento delle possibilità di investimento, unito alla percezione di una forte incertezza sulle prospettive economiche dell'economia globale, ha poi inciso negativamente su tutte le componenti della domanda aggregata. Le imprese, infatti, da un lato hanno ridotto drasticamente i piani di investimento programmati, dall'altro le famiglie hanno visto la loro ricchezza patrimoniale e finanziaria ridursi e di conseguenza hanno rivisto al ribasso le loro decisioni di spesa e aumentato il risparmio a scopo precauzionale. La riduzione del consumo a sua volta ha prodotto una contrazione dei volumi di vendita e del fatturato delle imprese, portando le stesse ad una diminuzione della domanda di lavoro. Ciò si è tradotto in una maggiore disoccupazione nel mercato del lavoro europeo (seppure con differenti andamenti ciclici tra i diversi paesi), che potrebbe a sua volta provocare una nuova caduta dei consumi.

Inoltre, il rallentamento dell'economia reale ha contribuito a deteriorare ulteriormente la qualità dell'attivo bancario e ridotto la propensione delle banche a concedere credito al settore privato. La restrizione creditizia a sua volta potrebbe aver aumentato la probabilità d'insolvenza di famiglie e imprese inducendo un nuovo aggravamento della congiuntura.

Di conseguenza, a un anno dall'acuirsi della crisi, quasi tutte le principali economie avanzate hanno registrato forti contrazioni del PIL nel 2009 (Figura 4). Il dispiegarsi della recessione ha, quindi, reso necessario l'intervento pubblico nel tentativo di ristabilire la fiducia nel mercato finanziario e di sostenere la domanda aggregata. Tutto ciò è stato attuato ai fini di ristabilire la fiducia tra gli agenti economici, facilitare il funzionamento del mercato creditizio e così interrompere il meccanismo di auto-alimentazione della crisi.

## La risposta alla crisi della comunità internazionale

### La reazione statunitense: il Piano Paulson

All'avvio della crisi, la risposta di *policy* è stata contraddistinta da azioni non coordinate da parte dei maggiori paesi industrializzati. Nel periodo compreso tra giugno 2007 e settembre 2008, Stati Uniti, Giappone e le principali economie europee hanno scelto di adottare interventi unilaterali volti principalmente a salvaguardare le istituzioni finanziarie nazionali.

Negli Stati Uniti, il momento peggiore della crisi si contraddistingue per i gravi problemi di liquidità, di fatto al limite dell'insolvenza, della gran parte del sistema bancario; a tale situazione il governo americano rimane incerto sull'opportunità di un intervento pubblico diretto. La strategia è dunque quella di agire caso per caso. In particolare, si sceglie di intervenire nell'agosto 2008 per nazionalizzare *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, agenzie semi-governative specializzate nella cartolarizzazione dei mutui ipotecari<sup>7</sup>, che dall'avvio della turbolenza finanziaria avevano registrato un netto peggioramento delle condizioni patrimoniali. Il principale obiettivo è di garantirne l'adeguatezza patrimoniale e indirettamente evitare un'eccessiva caduta dei prezzi nel mercato immobiliare. Al contrario, il governo americano decide di non intervenire per il salvataggio di un'importante banca di

<sup>7</sup> Create alla fine degli anni trenta, si tratta formalmente di società private, ma dalla fine degli anni sessanta hanno sempre avuto una linea di credito garantita per svolgere la loro "missione pubblica". Acquistando e garantendo mutui ipotecari, esse forniscono un importante sostegno alla disponibilità di credito ipotecario.

investimento internazionale, *Lehman Brothers* (15 settembre 2008), apparentemente, per non alimentare problemi di azzardo morale. Tuttavia, nelle ore immediatamente successive al fallimento della *Lehman Brothers*, la FED interviene a sostegno del gruppo assicurativo *American International Group* (AIG), in crisi di liquidità, attraverso l'acquisto di partecipazioni azionarie fino all'80 per cento del capitale del gruppo stesso cui fa seguito un nuovo finanziamento.<sup>9</sup> Infine, il governo americano e la Fed annunciano congiuntamente l'adozione di un piano di emergenza. Al fine di stabilizzare il sistema finanziario statunitense ed evitare un collasso sistemico, il 3 ottobre 2008 viene varato, dopo una prima bocciatura (1 ottobre 2008) e i molti cambiamenti rilevanti da parte del Congresso, l'*Emergency Economic Stabilization Act*, (noto come *Piano Paulson*, l'allora segretario al Tesoro americano) che consisteva inizialmente in un piano di salvataggio da 700 miliardi di dollari destinati a comprare dalle banche titoli illiquidi (il c.d. TARP o *Trouble Asset Relief Program*),<sup>10</sup> a cui si sono aggiunti circa 150 miliardi di dollari di sgravi fiscali, per un totale di circa 850 miliardi di dollari. Il TARP è stato articolato nel corso della crisi con diversi programmi aventi obiettivi specifici.

Con la nuova amministrazione Obama, nell'ambito del Piano Geithner, è stato infine creato il *Financial Stability Program* per completare la stabilizzazione del sistema finanziario, ristabilire i canali di accesso al credito per le famiglie e le imprese e per evitare la perdita delle

8Il gruppo assicurativo AIG, le cui attività erano pari a circa 1.000 miliardi di dollari, è infatti il più grande operatore mondiale nel settore assicurativo e rappresenta una rilevante controparte nel mercato dei *credit default swaps* (CDS). Il CDS è un accordo tra un acquirente ed un venditore per mezzo del quale il compratore paga un premio periodico a fronte di un pagamento da parte del venditore in occasione di un evento relativo ad un credito (come ad esempio il fallimento del debitore) cui il contratto è riferito. Spesso è utilizzato con la funzione di polizza assicurativa o copertura per il sottoscrittore di un'obbligazione.

Dalla seconda metà di settembre ha luogo un'imponente azione di consolidamento del sistema bancario statunitense: *Merrill Lynch* viene acquisita da *Bank of America* e *Wachovia* da *Wells Fargo*, mentre le attività di *Washington Mutual*, fallita, sono rilevate da *JP Morgan Chase*, che aveva già acquisito la banca d'affari *Bear Stearns*. Inoltre, le banche d'investimento *Goldman Sachs* e *Morgan Stanley* avviano la propria trasformazione in gruppi bancari al fine di accedere ai canali di liquidità della *Federal Reserve* riservati alle banche, venendo però assoggettate a una più stringente supervisione.

10Il Tesoro poteva acquistare in un primo tempo fino a un massimo di 250 miliardi di dollari di *asset* tossici: su richiesta del Presidente degli Stati Uniti, però, il tetto è alzato fino a 350 miliardi. Al di sopra di tale cifra, il Congresso ha diritto di veto e comunque "non si potranno superare i 700 miliardi".

11Il piano si articola in quattro parti: (a) salvataggio delle società finanziarie. Una quota di proprietà delle società che accedono al programma di salvataggio andrà in mano pubblica e quindi il Tesoro avrà anche la possibilità di ricevere un profitto se le condizioni di mercato migliorano. Inoltre, se una società che partecipa al TARP, dovesse fallire entro cinque anni e se lo Stato subirà perdite dall'operazione di acquisto degli *asset* tossici, il presidente dovrà preparare una proposta di legge che chieda un rimborso alle società coinvolte. Inoltre, lo Stato assicurerà gli *asset* tossici contro future perdite, in cambio del pagamento di una commissione da parte delle società che li possiedono. Infine, il governo avrà la possibilità di acquisire *asset* illiquidi anche da fondi pensione, governi locali e piccole banche i cui clienti sono famiglie a reddito medio e basso. (b) Fissazione di tetti agli stipendi dei manager delle società assistite. Divieto di *bailout clause* (clausola a paracadute o buone uscite) milionarie per gli amministratori delegati o per altri dirigenti che perdono il posto di lavoro. Sono previsti anche limiti ai *bonus* o ad altri compensi che incoraggiano investimenti eccessivamente rischiosi così come la restituzione del *bonus* in caso di investimenti i cui rendimenti siano inferiori a quanto atteso. (c) Rafforzamento del potere di supervisione. È istituito un organismo di supervisione del Piano *Paulson* con Consiglio di sorveglianza indipendente dal Governo e nominato dal Congresso. Si prevede, inoltre, il controllo e la supervisione del programma da parte del *General Accounting Office* (la Corte dei Conti americana). È nominato un Ispettore generale indipendente per monitorare le decisioni del Tesoro e la possibilità di riesame da parte del giudice delle azioni del Tesoro. È rafforzata anche la trasparenza; verranno infatti richieste le tracce della transazioni dei prodotti strutturati *online*. Infine, è confermata la facoltà della SEC di

sospendere le valutazioni dei titoli con il metodo *mark-to-market*. (d) Protezione dei proprietari di case. Si conferisce al governo il potere di rinegoziare i termini dei mutui per ridurre le pressioni sulle famiglie. Si garantiscono aiuti alle banche locali colpite dalla crisi dei mutui. Sono previsti anche crediti d'imposta per le famiglie con redditi medi e le piccole imprese.

### L'azione dei singoli Stati membri dell'UE

Nell'estate del 2007, la crisi dei mutui *subprime* arriva in Europa, ma non tutti i governi intervengono immediatamente. La situazione più critica riguarda il sistema bancario inglese e tedesco. In particolare, le inglesi *Northern Rock* e *Barclays* chiedono un finanziamento straordinario alla *Bank of England*, mentre nel settembre 2007 il governo del Regno Unito, il più attivo tra quelli europei, annuncia quasi contemporaneamente di garantire tutti i depositi alla *Northern Rock*, il colosso del credito ipotecario. Pochi mesi più tardi, la banca tedesca *IKB* dichiara le proprie difficoltà, così come *Sachsen LB*. Il gruppo francese *BNP* congela tre fondi, data l'impossibilità di valutarli adeguatamente a causa della crisi.

Il tratto caratteristico della prima reazione alla crisi finanziaria da parte dei governi europei è quello di agire senza coordinamento. Emblematico a riguardo è stato il caso irlandese. L'Irlanda, infatti, decide di garantire interamente i depositi delle banche e i debiti degli istituti di credito locali, per un ammontare complessivo pari a circa 400 miliardi di euro che corrisponde a più del doppio del PIL irlandese.<sup>14</sup> Nei casi più gravi si è assistito a delle vere e proprie nazionalizzazioni. La Francia, il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo, infatti, hanno attuato un intervento congiunto per nazionalizzare i due colossi bancari multinazionali: *Fortis* (con un impiego finanziario complessivo di circa 11 miliardi di euro) e *Dexia* (6,7 miliardi di euro). Nel frattempo, nel febbraio 2008, il Regno Unito aveva scelto di nazionalizzare la *Northern Rock* e successivamente di rilevare 91 miliardi di dollari di mutui ipotecari della *Bradford & Bingley*. Nell'insieme, il costo complessivo di tali provvedimenti è stato pari a più di 100 miliardi di euro, tra nazionalizzazioni e aiuti di Stato.

All'apice della crisi comincia a profilarsi la necessità di un più stretto coordinamento tra gli interventi intrapresi su base nazionale, ma all'inizio i risultati sono limitati. I principali Stati europei (G4),<sup>15</sup> riunitisi a Berlino il 4 ottobre 2008, non trovando una risposta comune, decidono di procedere secondo esigenze e piani nazionali. Fallisce dunque la proposta francese che chiedeva di istituire un fondo di garanzia europeo. Prevale al contrario l'impostazione tedesca alla crisi, ovvero quella di elaborare delle linee guida comuni tra i grandi Paesi europei, che conservano tuttavia una piena autonomia nelle decisioni da prendere riguardo ai casi di salvataggio delle banche nazionali.

L'esito del vertice di Berlino determina la pronta reazione dei mercati finanziari che sottolinea come la scelta delle priorità nazionali appaia profondamente inadeguata ed insufficiente. Il 6 ottobre 2008 si assiste a un altro "lunedì nero" per le Borse europee; i principali indici borsistici registrano un crollo: Milano -8,24 per cento; Parigi -9,04 per cento; Londra -7,85 per cento; Francoforte -7,07 per cento. A ciò si aggiungono, negli stessi giorni, le previsioni fosche del FMI secondo cui la crisi finanziaria mondiale sarebbe costata 1400 miliardi di dollari nel mondo, con il 40 per cento delle perdite concentrato in Europa.

### Da un approccio nazionale ad un approccio coordinato

I successivi sforzi di coordinamento internazionale mostrano un maggiore successo. A fronte di una situazione sempre più grave che inizia a ripercuotersi nel settore reale, il G7 di Londra del 10 ottobre 2008 e i vertici dell'*International Monetary and Financial Committee*

(IMFC) e G20 (in Ministeriale straordinaria) dell'11 ottobre, decidono di rispondere ad una crisi ormai globale con un'azione più incisiva e coordinata (riguardante essenzialmente il settore bancario e creditizio), articolata in 5 punti: (a) impedire con ogni mezzo il fallimento di istituzioni di rilevanza sistemica; (b) garantire l'accesso alla liquidità e agevolare il funzionamento del mercato monetario; (c) assicurare la necessaria ricapitalizzazione del sistema bancario con capitale pubblico e privato; (d) tutelare con adeguate garanzie e assicurazioni i depositi al dettaglio; (e) sostenere i mercati secondari dei mutui e altre attività assicurative.

L'azione coordinata di protezione del mercato finanziario si rafforza anche a livello europeo. In particolare, un segnale importante è la riunione dell'Eurogruppo per la prima volta in formazione di

Capi di Stato e di Governo con l'aggiunta della Gran Bretagna (12 ottobre). Inoltre, al Consiglio Europeo del 15-16 ottobre si concorda sulla necessità di intraprendere in modo coordinato le seguenti misure: (a) garanzia statale sulle passività bancarie emesse fino al 31 dicembre

15 Al vertice hanno partecipato i capi di governo della Germania, della Francia, della Gran Bretagna e dell'Italia, a cui si sono aggiunti il presidente della Commissione Europea, Barroso, il presidente dell'Eurogruppo Juncker, e il presidente della Banca Centrale Europea, Trichet.

## L'azione europea tra vincoli ed opportunità

### Il Piano europeo per la ripresa economica: Finalità, struttura e strumenti

Il Piano europeo per la ripresa economica si fonda su due pilastri, che si rafforzano vicendevolmente. In primo luogo, il Piano propone l'introduzione di misure a breve termine per rilanciare i consumi privati, salvaguardare l'occupazione e accrescere la fiducia dei consumatori e delle imprese. In secondo luogo, incoraggia l'attuazione di investimenti pubblici in capitale umano e fisico in grado di garantire una crescita di lungo termine più elevata. La filosofia sottostante il Piano è sintetizzata dalle parole del Presidente della Commissione Barroso: *"Questo periodo eccezionale richiede misure eccezionali.[...]. L'Europa deve estendere all'economia reale il suo coordinamento senza precedenti sui mercati finanziari. Questo piano di ripresa, che è al tempo stesso vasto, audace, strategico e sostenibile, [...] mira a fornire le prime indicazioni su come andare oltre il sostegno al settore finanziario e affrontare i problemi dell'economia reale"*. Il Presidente della Commissione ha aggiunto: *"Il piano di ripresa può non soltanto salvare nell'immediato i posti di lavoro di milioni di persone, ma anche trasformare la crisi in un'occasione per incentivare una crescita eco- compatibile (low carbon economy) e creare in futuro posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità"*. [...]

L'obiettivo principale del Piano pertanto rimane quello di conciliare il più possibile le misure di breve periodo con le finalità di lungo periodo, quali un'elevata crescita potenziale e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Le misure intraprese a livello d'unione e nazionale devono essere attuate coerentemente alla rinnovata Strategia di Lisbona e alle regole fissate nel Patto di Stabilità e di Crescita (PSC). Al fine di garantire tale coerenza è necessario che gli interventi siano mirati (*targeted*), tempestivi, temporanei e temporalmente coerenti (seguano, in altre parole, il cosiddetto *"4Ts approach"* così come definito dalla Commissione europea).

L'impostazione generale del Piano mira a garantire la partecipazione di tutti gli Stati membri senza tuttavia interventi identici, viste le diverse situazioni di partenza. Infatti, quei Paesi che sono stati in grado di sfruttare la precedente fase ciclica positiva per stabilizzare le finanze pubbliche dispongono di un margine di manovra più ampio in termini di politica di bilancio e di stabilizzazione ciclica.

La convinzione alla base di tale iniziativa è che un'azione coordinata abbia un effetto moltiplicatore (attraverso gli *spillover* positivi di ciascun intervento nazionale sulle economie degli altri *partner*) al contrario di interventi nazionali frazionati, incoerenti e di dimensione finanziarie ridotte.

Il Piano di Ripresa prevede complessivamente un intervento finanziario per il 2009 pari a circa 200 miliardi di euro pari all'1,5 per cento del PIL dell'intera unione, che dovrebbe raggiungere circa il 2 per cento se si considera anche il 2010 (Commissione Europea, 2009d). Circa 170 miliardi di euro (1,2 per cento del PIL) dovrebbero essere messi a disposizione a livello degli Stati membri, e circa 30 miliardi di euro (0,3 per cento del PIL) a livello della Comunità, mediante azioni nel quadro del bilancio della UE e della Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

In termini generali, l'EERP contempla un'azione congiunta per: (a) sostenere il reddito delle famiglie e gli investimenti delle imprese; (b) promuovere l'imprenditoria, la ricerca e l'innovazione; (c) premiare con determinati incentivi le misure *environmental-friendly*, tra cui in particolare gli investimenti a bassa emissione di anidride carbonica (*low-carbon*).

A livello comunitario gli interventi riguardano principalmente la semplificazione e l'accelerazione dell'utilizzo degli strumenti già esistenti. Il piano propone, infatti, di:

(a) accelerare i pagamenti (fino a 6,3 miliardi di euro) dei fondi strutturali e sociali; 17

(b) migliorare le interconnessioni energetiche e le infrastrutture a banda larga a favore delle quali la Commissione mobilerà 5 miliardi di euro (oltre a quelli già stanziati) per il periodo 2009-10. Inoltre, la BEI aumenterà nel 2009 i suoi interventi annuali nell'UE di circa 15 miliardi di euro, con una cifra analoga per il 2010;

(c) contribuire alla tutela e alla creazione di posti di lavoro anche attraverso la concessione di finanziamenti fino a 4,5 miliardi di euro provenienti dal fondo di coesione e altre misure volte ad accelerare l'attuazione dei principali progetti d'investimento;

(d) ampliare il campo di applicazione e consentire interventi più rapidi del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEAG), affinché il Fondo contribuisca a preservare i posti di lavoro, o nel caso di disoccupazione, ritrovare un impiego.

Inoltre, il Piano di ripresa contiene proposte dettagliate di partenariato fra il settore pubblico, attraverso i fondi della Comunità, della BEI e nazionali, e il settore privato per promuovere le tecnologie "green" attraverso un sostegno all'innovazione. Ad esempio, rientrano in tale ambito: un'iniziativa europea per le auto "verdi", con un finanziamento combinato di almeno 5 miliardi di euro, un'iniziativa europea per edifici efficienti sul piano energetico, pari a 1 miliardo di euro, e un'iniziativa per le "fabbriche del futuro" stimata a 1,2 miliardi di euro.

Il Piano auspica inoltre l'adozione di interventi mirati a sostenere l'attività produttiva e la domanda di lavoro da parte delle imprese. Gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione, infatti, una riduzione dei contributi sociali versati dai datori di lavoro per le persone a più basso reddito oppure rendere permanenti le aliquote IVA agevolate per servizi ad alta intensità di lavoro. Si prevede inoltre una riduzione sostanziale degli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese, ad esempio abolendo l'obbligo per le microimprese di elaborare conti annuali, agevolando l'accesso agli appalti pubblici e garantendo che le autorità pubbliche paghino le fatture emesse in tempi certi.

Infine, il Piano prevede alcune misure destinate ad aumentare la flessibilità nell'applicazione delle norme in materia di concessione di aiuti di stato, garantendo comunque il rispetto delle normali condizioni di concorrenza stabilite nel Trattato dell'UE. Queste misure comprendono un pacchetto di semplificazioni volto ad accelerare il processo decisionale in materia di aiuti di Stato. Ogni finanziamento deve inserirsi in uno dei settori per promuovere gli obiettivi di Lisbona, quali la ricerca, l'innovazione, la formazione, la tutela ambientale e, in particolare, le tecnologie e i trasporti puliti e l'efficienza energetica. La Commissione autorizzerà in via temporanea gli Stati membri a facilitare l'accesso ai finanziamenti alle imprese mediante garanzie e prestiti sostenuti da misure d'aiuto per investimenti in prodotti che siano più ambiziosi delle norme comunitarie in materia di ambiente.

### **Vincoli e opportunità dell'azione europea**

Il Piano europeo per la ripresa economica si muove all'interno di un *framework* istituzionale e normativo ben preciso che se, da un lato, condiziona l'azione di bilancio dei Paesi membri dell'UE, dall'altro, potrebbe offrire opportunità rilevanti sia per riattivare il percorso delle riforme strutturali indicato nella rinnovata Strategia di Lisbona sia per riprendere il processo d'integrazione europea di fatto interrotto nel 2005 e nel 2008 dopo l'esito negativo dei *referendum* sulla Costituzione europea in Francia, Olanda e Irlanda.

All'interno dei vincoli distingueremo tra quelli *de jure*, vale a dire direttamente riconducibili all'assetto istituzionale dell'UE, e quelli *de facto*, che dipendono dalla situazione economica e di finanza pubblica dei vari Paesi. Con riferimento alle opportunità, invece, differenzieremo quelle legate al pieno ed efficiente utilizzo degli strumenti e delle risorse già esistenti in ambito comunitario e quelle che sono progressivamente emerse con l'acuirsi della crisi finanziaria (prima) e reale (poi).

### **Vincoli de jure: quanto sono flessibili le procedure europee?**

Tra i vincoli istituzionali emergono chiaramente i limiti imposti dal PSC, che interessano la politica di bilancio, e quelli legati alla politica della concorrenza, con particolare riferimento agli aiuti di stato.

Nonostante la crisi, infatti, la politica di bilancio deve continuare ad essere condotta in linea con i dettami del nuovo PSC, al fine di preservare la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche. La riforma del Patto, avvenuta nel 2005, si muove in tal senso con l'obiettivo di tenere conto del ciclo economico per valutare le *performance* di bilancio degli Stati membri.

L'obiettivo principale della riforma del PSC è stato di rendere l' *European fiscal framework* più flessibile. E' stato stabilito che l'aggiustamento fiscale richiesto nelle fasi positive del ciclo (*good times*) fosse più

consistente, mentre una maggiore flessibilità era concessa nelle fasi di bassa crescita o lieve contrazione (*bad times o mild recession*). Questo avrebbe assicurato agli Stati membri una migliore capacità di utilizzo degli ammortizzatori sociali o delle politiche discrezionali se necessario. Allo stesso tempo, la Procedura dei Disavanzi Eccessivi (d'ora in poi PDE che disciplina la parte sanzionatoria del Patto) avrebbe rappresentato ancora un valido meccanismo di *peer review* e *peer pressure* in grado di salvaguardare il rispetto del vincolo del 3 per cento del rapporto indebitamento netto/PIL. Inoltre, la ridefinizione delle c.d. "circostanze eccezionali" e degli "altri fattori significativi" dovrebbe permettere di attenuare gli automatismi della procedura e far sì che anche un *deficit* superiore al 3 per cento possa non essere considerato eccessivo in fasi cicliche eccezionalmente avverse.

Altri vincoli sono presenti per assicurare un *level playing field* tra imprese nel mercato unico. E' necessario, infatti, che gli interventi di politica industriale adottati in favore di determinati settori economici non violino le norme volte ad impedire pratiche protezionistiche nell'ambito del commercio internazionale e quelle relative agli aiuti di stato. Il mantenimento di condizioni competitive nei differenti settori economici costituisce, infatti, il presupposto imprescindibile per il completamento del mercato interno.

L'allargarsi della crisi ha spinto la Commissione ad allentare alcuni vincoli. In materia di aiuti di stato, ad esempio, la Commissione Europea ha parzialmente e temporaneamente derogato ai principi del diritto comunitario. Al fine di contrastare gli effetti recessivi di restringimento del credito derivanti della crisi finanziaria globale, ha adottato nell'ottobre 2008 un pacchetto di misure temporanee che avranno validità sino al termine del 2010. In primo luogo, è stato varato una sorta di "*maxi de minimis*" in base al quale le amministrazioni pubbliche potranno concedere aiuti alle imprese sino all'importo complessivo di 500 mila euro. Gli altri interventi resi adesso più facili riguardano: garanzie pubbliche per l'accesso ai prestiti, prestiti agevolati o bonifici dei tassi di interesse, e possibilità di intervenire in maniera più decisa con fondi pubblici nel capitale di rischio delle imprese (si veda anche la Sezione 4.1).

### **Vincoli de facto: la disciplina dei mercati**

A prescindere dai limiti del PSC, la politica di bilancio nazionale rimane comunque soggetta alla necessità di garantire la solvibilità e, quindi, di evitare che i mercati finanziari percepiscano il debito pubblico come rischioso. E' dunque necessario che la politica di bilancio nel suo complesso si mantenga su un sentiero di sostenibilità di medio termine in modo da mantenere basso il premio per il rischio sui titoli del debito pubblico. Un indicatore del c.d. premio per il rischio all'interno dell'area euro è rappresentato dagli *spread* dei tassi di interesse rispetto a titoli del debito pubblico del paese *benchmark*, di solito i *bund* tedeschi (Figura 5). Lo *spread* è cominciato a salire dal marzo 2008 e in modo più deciso dall'autunno 2008 per poi scendere dalla primavera del 2009 in concomitanza con andamenti più rassicuranti sui mercati finanziari e reali.

Un secondo vincolo sostanziale è dato dalla necessità di introdurre misure che, seppur utili nel breve, non danneggino la *performance* economica di medio periodo. Gli interventi anti-crisi, quindi, dovranno seguire il "*4Ts approach*" soprattutto quando questi possono potenzialmente porsi in conflitto con la crescita di lungo periodo. In particolare, le politiche fiscali espansive non devono minare le condizioni di competitività delle economie nazionali, introducendo ad esempio, per un periodo troppo lungo, elementi di distorsione nell'allocazione delle risorse.

Il terzo limite deriva dal fatto che in alcuni Stati membri le iniziali condizioni macroeconomiche e di finanza pubblica non erano particolarmente favorevoli già prima della crisi. Infatti, i Paesi che potevano contare su una situazione di finanza pubblica più solida, oggi dispongono di un maggiore grado di flessibilità della politica di bilancio, al contrario di quelli il cui rapporto *deficit*/PIL è rimasto nel corso degli ultimi anni prossimo alla soglia del 3 per cento. Tale situazione, inoltre, è maggiormente stringente per quei Paesi membri che presentano anche un elevato debito pubblico, vicino o superiore alla soglia del 60 per cento. La conseguenza di ridotti margini di manovra è che i governi dovranno concentrarsi su misure selettive favorendo quei settori che presentano esternalità positive o che sono caratterizzati da una più elevata produttività (Commissione Europea, 2009a).

Infine, il quarto limite riguarda la dimensione ridotta (pari a circa 1 per cento del PIL comunitario) e le funzioni circoscritte assegnate al bilancio comunitario (quella allocativa e redistributiva) che, pur nella

necessità di un piano di rilancio dell'economia europea di dimensioni rilevanti, non gli consentono di assolvere il compito di stabilizzazione ciclica dell'economia europea.

### **Le opportunità de jure: un maggior ruolo comunitario**

Le opportunità *de jure* comprendono essenzialmente il rafforzamento di un insieme di azioni e di strumenti (già esistenti) da attuare a livello comunitario.

Innanzitutto, l'aver riaffermato la validità dei vincoli posti dal PSC rappresenta per gli Stati membri anche un'opportunità in quanto ne rafforza la credibilità fiscale. Infatti, il *framework* del PSC rafforza le aspettative sulla sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine per i singoli Stati membri e per l'Europa nel suo insieme. La PDE impone, infatti, il rientro dai disavanzi, misurati in termini strutturali, verso gli obiettivi di medio termine (*medium target objectives*) coerenti con la sostenibilità della finanza pubblica. Tale procedura sebbene sia stata al momento differita in attesa che la ripresa economica si consolidi, mantiene intatta la sua validità.

In secondo luogo, il Piano europeo prevede il potenziamento delle risorse destinate ai Fondi strutturali, con particolare riferimento al FSE. In particolare, l'obiettivo principale è quello di migliorarne la gestione complessiva, non solo aumentando l'ammontare delle risorse finanziarie stanziato, ma anche velocizzandone le modalità di accesso attraverso la riduzione degli oneri amministrativi da parte dei potenziali beneficiari e di erogazione da parte delle istituzioni comunitarie.

In terzo luogo, si rafforza il ruolo della Banca Europea degli Investimenti (BEI) che attraverso le risorse a sua disposizione è in grado di accelerare l'attuazione degli investimenti infrastrutturali, i c.d. *TENs* (*Trans European Networks*).<sup>21</sup> L'obiettivo primario è quello di concentrarsi sull'avvio o sul completamento delle infrastrutture materiali o interconnessioni che riguardano settori strategici, per esempio quello energetico, in grado di produrre esternalità positive in altri settori (ad esempio, riduzione dei costi di approvvigionamento energetico) e di riattivare più rapidamente la ripresa europea.

### **Le opportunità de facto: verso un'economia "verde" e basata sulla conoscenza?**

La crisi attuale potrebbe dare slancio al nuovo ciclo della Strategia di Lisbona per il periodo 2010-20, introducendo o completando un insieme di riforme che "in tempi normali" avrebbero potuto incontrare maggiori resistenze da parte dei gruppi di interesse coinvolti. Nell'ambito delle priorità individuate nella Strategia di Lisbona, è possibile identificare delle tipologie di riforme che sostengono anche la domanda aggregata nel breve termine e rafforzano la capacità di resistenza agli *shock* avversi, cercando di dare una risposta di breve periodo alla crisi ma anche favorendo obiettivi di lungo termine.

In molti Paesi come risposta alla crisi sono state introdotte misure per innalzare la spesa in R&S, innovazione ed in capitale umano. Molte di queste hanno come obiettivo il miglioramento dell'efficienza energetica, lo sviluppo di nuove fonti rinnovabili con l'obiettivo di favorire il passaggio dell'economia europea verso una di tipo *environmental-friendly*.

In alcuni casi, le misure introdotte hanno principalmente riguardato il mercato del lavoro, migliorando le politiche di *flexicurity*. In alcuni Paesi, le Parti Sociali hanno mostrato una forte volontà di rispondere alla crisi attraverso una maggiore flessibilità oraria. In altri, come l'Italia, il sistema di ammortizzatori sociali è stato ampliato sia con riferimento alla durata sia alle categorie dei lavoratori interessati, rendendolo più omogeneo tra i settori economici coinvolti.

E' probabile che la successiva *exit strategy*, ovvero il percorso di rientro dai *deficit* eccessivi, imporrà altre scelte in molti Stati membri, come indicato nelle Conclusioni della riunione dell'Ecofin informale di Goteborg del 1-2 ottobre. Tali scelte dovrebbero riguardare: (a) la necessità di un tempestivo ritiro delle misure anti-crisi; (b) un aggiustamento strutturale dei conti pubblici in linea con quanto stabilito dal Patto di Stabilità e Crescita; (c) l'esigenza che tale aggiustamento sia accompagnato dall'attuazione di un ampio programma di riforme strutturali riguardanti soprattutto il mercato del lavoro e gli investimenti di lungo periodo; (d) la necessità di un rafforzamento del *national budgetary framework*, quali ad esempio l'introduzione di appositi meccanismi o procedure (la *spending review*, più adeguati processi decisionali di bilancio e una nuova *fiscal governance*).

### Le opportunità da sfruttare

L'eccellenza della crisi economico-finanziaria può infine costituire un'opportunità per rafforzare l'obiettivo dell'Unione Europea verso il perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

Il rilancio potrebbe poggiare su un duplice sentiero (Monti, 2009), realizzabile assicurando un adeguato consenso sociale: la difesa e il rilancio del mercato unico; il proseguimento delle riforme strutturali.

In particolare secondo Monti (2009), al fine di riattivare il processo di integrazione europeo, la sfida è quella di realizzare un compromesso tra modelli economici diversi tra loro, quello "continentale" basato sull'economia sociale di mercato e quello "anglo-sassone" più attento a non intervenire sul mercato e sulla concorrenza. Il compromesso coniugherebbe i vantaggi dell'integrazione dei mercati, con un maggiore coordinamento fiscale a livello europeo diretto alla realizzazione degli obiettivi sociali. Se il grado d'efficacia dell'approccio coordinato si rivelerà efficace nel sostenere il reddito e l'occupazione, gli Stati membri potrebbero decidersi a devolvere parte delle loro competenze in materia di politica di bilancio in sede sovranazionale, favorendo un ruolo rafforzato anche per il bilancio comunitario.

E' anche auspicabile che l'Europa svolga un ruolo da protagonista nella riscrittura dell'architettura finanziaria globale. L'integrazione finanziaria deve essere, infatti, completata attraverso un sistema di vigilanza sulle operazioni *cross-borders* delle banche e sul rischio sistemico. Il Gruppo De Larosière (2009), su incarico della Commissione, ha proposto la creazione del Consiglio europeo per il rischio sistemico che, sotto l'egida della Banca Centrale Europea (BCE) e del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC), avrebbe la responsabilità sulla sorveglianza macro-prudenziale e sul rischio sistemico.

L'altra opportunità sarebbe di usare lo spazio disponibile per manovre di bilancio per la realizzazione delle riforme strutturali. Infatti, vista la resistenza dei gruppi di interesse all'introduzione delle riforme, le risorse di finanza pubblica a disposizione potrebbero essere usate in modo da compensare i *losers* delle riforme. A tal proposito, gioverebbe l'indicazione di una più chiara priorità tra le misure da intraprendere. Appaiono prioritari quegli interventi che rafforzano la *resilience* (la capacità di assorbimento) agli *shock* macroeconomici avversi (attraverso, ad esempio, l'implementazione o il rafforzamento delle politiche di *flexicurity* e la ristrutturazione del sistema degli ammortizzatori sociali) e che garantiscono un innalzamento della crescita potenziale.

Allo stesso tempo, come già emerso nel par.4.2.3, le regole di finanza pubblica dell'UE possono giocare un ruolo chiave nel contribuire al mantenimento della sostenibilità delle finanze pubbliche. Affinché questa continui ad essere un obiettivo credibile nel medio-lungo termine sarebbe appropriato, una volta che la ripresa si consolidi, indicare il percorso di rientro dai *deficit* da parte dei Paesi membri. In particolare, al fine di ridurre il *trade-off* tra espansione fiscale e fiducia dei mercati, i governi dovrebbero affiancare ai pacchetti fiscali in essere una credibile e chiara *exit strategy*.

### Sopravvivrà l'Europa alla crisi? Il ruolo della politica economica

Il Piano europeo di ripresa economica ha impegnato un ammontare di risorse superiore a quelle inizialmente preventivate. Nel luglio 2009, infatti, si è stimato (Commissione Europea, 2009b, 2009d) che l'insieme di risorse messe a disposizione dagli Stati membri e a livello comunitario è stato più del doppio di quanto previsto nel Piano (3,3 per cento del PIL). Inoltre, la Commissione Europea (2009d) ritiene che le misure di stimolo fiscale contribuiranno alla crescita economica del 2009 e del 2010 rispettivamente per circa il 75 per cento e il 33 per cento del totale. Tuttavia, rimane il rischio che le misure siano state introdotte troppo tardi, ovvero quando già la crisi era in fase di rallentamento. In questi casi, infatti, la politica fiscale potrebbe essere non efficace perché occorre un determinato intervallo temporale prima che le misure impattino sull'economia. Questo è un problema particolarmente evidente per gli investimenti pubblici. Da un punto di vista qualitativo, vi sono invece dubbi sulla coerenza complessiva con gli obiettivi di crescita di medio-lungo periodo; è quindi importante che molte misure siano solo temporanee e pienamente reversibili.

Il ruolo della politica economica rimane quello di contemperare il contrasto alla recessione con il mantenimento di un'adeguata crescita potenziale anche nel medio periodo.

Il coordinamento comunitario in materia di bilancio può rendere più credibile la sostenibilità di medio termine delle attuali misure di finanza

## Il ruolo dell'Unione Europea tra la crisi economica attuale e le prospettive future

di Mario Pirillo\*

\*Deputato al Parlamento europeo (2013)  
Gruppo dell'alleanza progressista dei socialisti e democratici

### Introduzione

La crisi economica e finanziaria internazionale ha coinvolto tutti i Paesi dell'Unione europea con ripercussioni negative nelle economie nazionali.

I suoi effetti sono ancora in atto e non dipendono solo ed esclusivamente dalla crisi americana dei sub prime; certamente questa ha inciso ed anche parecchio ma il fenomeno in corso merita una più ampia riflessione sulle economie troppo diverse tra i Paesi dell'unione europea e alle situazioni di debito pubblico maggiori in alcuni Stati rispetto ad altri.

Il momento di difficoltà economica che stiamo vivendo in Europa ha reso evidente l'inadeguatezza degli strumenti europei per gestire una governance economica e monetaria. E' stato necessario correre ai ripari attraverso la creazione di strumenti più appropriati per far fronte alla complessa e difficile situazione come il "Fondo salva Stati" o il "Fiscal compact", creati da trattati ad hoc per dare stabilità ai nostri mercati e soprattutto alle economie dei Paesi che hanno adottato la moneta unica.

Trattati che vista l'urgenza sono stati negoziati e discussi solo in sede intergovernativa cioè a livello di riunioni di Consiglio dell'Unione europea dove siedono Capi di stato e di governo, e non hanno pertanto modificato il Trattato di Lisbona ma sono in un certo senso paralleli a questo.

Se vogliamo vedere il bicchiere mezzo pieno possiamo dire che le misure adottate hanno dato rigore e l'innovazione principale del Fiscal compact consiste nell'impegno da parte dei Parlamenti nazionali a inserire nella loro legislazione interna (preferibilmente a livello costituzionale) dei meccanismi che assicurino il rispetto dei vincoli di bilancio nazionali, prevedendo inoltre un meccanismo sanzionatorio ed un ruolo più forte della corte di giustizia con un trasferimento a livello europeo di parte della sovranità nazionale. Il rigore di bilancio con il quale le economie nazionali dovranno confrontarsi avranno senso solo se gli Stati sapranno affiancare alle politiche di rigore strumenti per la crescita, gli investimenti e la coesione sociale e territoriale.

Considerata la difficoltà della nuova governance europea in materia economica e monetaria, ho ritenuto opportuno pubblicare una brochure che sintetizzi le tappe principali dell'intervento europeo per arginare la crisi, al fine di permettere a chiunque di saperne di più e fornire degli elementi di base per seguire il processo ancora in atto.

### Gli strumenti messi in campo dall'UE per fronteggiare la crisi

Le origini della crisi nell'eurozona risalgono a prima del 2008, anno in cui è esplosa. Difatti, nei Paesi della zona euro le radici vanno ricercate nelle debolezze interne dell'UE dovute alle differenze economiche dei Paesi che hanno adottato l'euro: tassi d'interesse, produttività del lavoro e non ultimo profonde differenze del debito pubblico. E' certamente mancata nella zona euro una convergenza economica che si pensava potesse avvenire per effetto dall'introduzione dell'euro. A differenza degli USA, l'UE non è uno Stato federale ma ha una moneta unica. E' un'anomalia che rende difficile intervenire nel momento in cui si manifestano crisi economico finanziarie tra gli Stati membri perché i meccanismi di trasferimento di risorse tra Stati in difficoltà e Stati con indici finanziari positivi non sono automatici, ma devono prima passare da decisioni politiche assunte in sede intergovernativa, vale a dire dal Consiglio dell'Unione europea all'interno del quale siedono capi di stato e di governo. Nel concepimento della moneta unica in realtà erano state prese delle misure per controllare ex ante ed ex post le politiche fiscali degli Stati membri attraverso l'introduzione dei Programmi di Stabilità con lo scopo di monitorare non solo sul rapporto deficit/PIL e debito/PIL ma anche e forse soprattutto gli investimenti, le politiche per lo sviluppo e per l'occupazione che avrebbero dovuto mettere in atto. A posteriori possiamo dire il Patto di stabilità non è stato da solo sufficiente a mettere i Paesi della zona

euro, soprattutto quelli più deboli, dal riparo dal contagio della crisi mondiale. La crisi greca, ha rilevato che gli strumenti previsti non erano in grado di fronteggiare una crisi di così ampie proporzioni e soprattutto ha messo in evidenza la mancanza di analisi macroeconomico dei Paesi e del loro posizionamento competitivo. In alcuni Paesi della zona euro la crisi internazionale ha avuto effetti ancora più gravi anche a causa delle manipolazioni apportate nei bilanci nazionali al momento dell'adesione alla moneta unica nonché, come si è verificato in Spagna, dalla perdita di competitività nazionale.

### **Il Fondo salva Stati**

Le drammatiche evoluzioni della crisi greca, alla quale hanno fatto seguito quelle dell'Irlanda, del Portogallo e poi quella della Spagna, hanno portato gli Stati membri a deliberare nel vertice dei capi di stato e di governo del 9 maggio 2011 un piano di salvataggio attraverso la creazione del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria, meglio conosciuto come "fondo salva stati" con una dotazione finanziaria di 440 miliardi di euro a favore dei paesi dell'eurozona garantito dai quelli della zona euro in funzione della loro quota di partecipazione al capitale della BCE. Questo, oltre a creare il primo caso di salvataggio per arginare una crisi senza precedenti, ha anche creato, vista l'urgenza, il ricorso a procedure esclusivamente di tipo intergovernativo che esulavano dal quadro istituzionale dell'UE, a scapito evidentemente del metodo comunitario, con il rischio che uno Stato dell'UE potesse opporre il proprio veto. Nel luglio del 2011 il Fondo ha subito delle modifiche relativamente all'aumento della sua dotazione finanziaria che passa da 440 miliardi di euro a 780. Le modifiche hanno riguardato anche la possibilità per il Fondo di acquistare titoli di Stato sul mercato primario e su quello secondario previa l'approvazione della BCE e la possibilità di ricorrere all'uso dei fondi strutturali non ancora utilizzati dalla Grecia per avviare progetti di investimento di medio e lungo periodo da attuare attraverso l'attento controllo esercitato dalla Commissione europea.

Come richiamato nella premessa non essendo l'UE uno stato federale per l'attuazione delle misure di urgenza, si è intervenuto a livello intergovernativo e pertanto prima che il fondo potesse intervenire è stata necessaria la ratifica da parte dei parlamenti nazionali. La reticenza di alcuni parlamenti nazionali ha determinato rallentamenti nella sua azione e ciò ha contribuito, almeno in parte, all'accentuarsi della crisi greca con le ripercussioni anche in altri Paesi quali Spagna ed Italia.

### **Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)**

Nell'ottica di migliorare l'efficacia dell'assistenza finanziaria e di prevenire il rischio di contagio finanziario tra i Paesi dell'UE, i capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'eurozona hanno ritenuto opportuno, nel 2012, di dar vita ad un meccanismo per rafforzare la stabilità dei Paesi della zona euro perché le interrelazioni all'interno della zona euro, le conseguenti minacce alla stabilità finanziaria degli Stati membri avrebbero potuto creare ancora più forti ricadute nell'eurozona. Alla luce di questi fatti il Consiglio dell'Unione europea nella riunione del 21 luglio 2011 ha deciso di rafforzare lo strumento attraverso la creazione del Meccanismo europeo di Stabilità (MES). Il MES non è altro che un Fondo – le cui caratteristiche sono stabilite da un Trattato creato ad hoc – con una dotazione finanziaria di 780 miliardi con una capacità effettiva di prestito di 500 miliardi, e un sistema di garanzie simile a quello del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF). Alla dotazione del Fondo va aggiunta quella messa a disposizione dal FMI, il cui supporto verrà obbligatoriamente ricercato per ogni singolo programma di assistenza. Formalmente il MES è un'organizzazione intergovernativa che inizierà ad operare dal 30 giugno 2013 in sostituzione del FESF e sarà un meccanismo stabile e definitivo di gestione delle crisi interne dei Paesi dell'eurozona. Rispetto al "Fondo Salva Stati", il MES prevede la partecipazione del settore privato secondo modalità coerenti con la prassi del FMI. Il Trattato istitutivo del MES sottolinea come il coinvolgimento dei privati debba anch'esso essere sottoposto a condizionalità ma tace su quali possano essere le istituzioni legittimate al monitoraggio (ad esempio, la nuova autorità bancaria europea). Ogni pacchetto di assistenza sotto il MES sarà accompagnato da un programma di aggiustamento. Nel caso degli ultimi paesi assistiti, Grecia e Portogallo in particolare, i termini dell'accordo includevano riferimenti sostanziali al tema della

crescita e all'utilizzo, attraverso un canale privilegiato, dei Fondi Strutturali per sostenere progetti di investimento di medio e lungo termine.

## **Il "Six Pack"**

Nei primi sei mesi di ogni anno i governi nazionali debbono informare la Commissione europea dei progressi realizzati attraverso i loro programmi di stabilità e convergenza previsti dal patto di stabilità e crescita (PSC) e dei programmi nazionali per realizzare la strategia "Europa 2020". Su questo la Commissione europea dà raccomandazioni ai governi nazionali per la definizione dei loro bilanci al fine di coordinare meglio le loro politiche economiche per una strategia economica comune. Nell'ambito del semestre europeo del 2011 è stata prevista una nuova disciplina di governance economica introdotta dal cosiddetto "six pack", cioè un pacchetto di sei proposte legislative che mirano a rafforzare il PSC e ad evitare squilibri macroeconomici tra gli Stati membri. Si tratta di uno strumento di controllo e coordinamento ex ante che prevede –ogni anno – le seguenti fasi: 1) presentazione dell'analisi annuale della crescita da parte della Commissione (gennaio); 2) fissazione delle priorità di politica economica e di bilancio sia per i singoli stati membri che per l'Ue nel suo complesso da parte del Consiglio europeo (febbraio/marzo); 3) contestuale presentazione da parte dei singoli stati del Programma nazionale di riforma – da realizzare nell'ambito della strategia "Europa 2020" – e del Programma di Stabilità e Convergenza, richiesto dall'applicazione del Patto di stabilità e crescita (metà aprile); 4) elaborazione di raccomandazioni di politica economica e di bilancio ai singoli stati da parte della Commissione e relativa approvazione delle stesse da parte del Consiglio, anche alla luce dei suggerimenti del Consiglio europeo (giugno).

Soltanto dopo aver rispettato tutte queste fasi e aver tenuto conto delle raccomandazioni ricevute, i singoli Stati membri potranno approvare le proprie leggi di bilancio nella seconda metà dell'anno. Spetterà alla Commissione dichiarare esplicitamente nell'analisi annuale sulla crescita se i singoli Paesi hanno rispettato o meno le raccomandazioni ricevute. Il 2011 è stato il primo anno in cui l'esercizio del Semestre europeo ha avuto luogo, generando importanti conseguenze in termini di coerenza delle politiche economiche nazionali con le priorità individuate dalle Istituzioni europee.

Il Six Pack contiene anche due regolamenti che introducono una nuova procedura nel caso in cui si verificano all'interno degli stati membri degli squilibri eccessivi di bilancio dovuti all'intero quadro macroeconomico. I due regolamenti prevedono degli indicatori economici che se sfiorati autorizzano a porre in essere in maniera quasi automatica delle sanzioni. Attraverso una direttiva europea riguardante la redazione dei quadri nazionali di bilancio si introducono regole contabili, che definiscono criteri per il calcolo e il controllo periodici delle previsioni macroeconomiche da attuarsi tramite il controllo della Commissione europea.

Il six pack rende quindi più stringenti regole ed obiettivi fiscali per fare in modo che i bilanci degli Stati vadano nella direzione del rispetto di obiettivi pluriennali derivanti dal rispetto dei Trattati nel campo delle politiche di bilancio. Agli Stati membri viene adesso imposta la revisione delle regole contabili nel caso in cui per almeno quattro anni si verificano scostamenti tra le previsioni e i dati a consuntivo.

E' evidente quindi che sono state create le basi sia per una maggiore omogeneità tra i diversi Paesi dell'UE nella preparazione dei propri bilanci nazionali che dovranno essere predisposti secondo una logica pluriennale, sia per limitare squilibri di bilancio che possono nuocere alla stabilità dell'euro.

## **Il fiscal compact**

Nonostante gli strumenti di governance messi in atto, la crisi economica e finanziaria ha continuato la sua evoluzione e spinto gli Stati membri a prendere in considerazione ulteriori misure per preservare la stabilità finanziaria e porre le basi per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, attraverso il rafforzamento della governance economica della zona euro e dell'UE. Di queste misure fa parte il Patto "Euro plus". Esso si pone l'obiettivo di un miglioramento nel coordinamento delle politiche economiche, e aumentare la competitività.

I principali obiettivi cui s'ispira il Patto Euro Plus possono essere sintetizzati nelle seguenti "quattro linee guida": 1) stimolare la competitività; 2) stimolare l'occupazione; 3) concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; 4) rafforzare la stabilità finanziaria.

Relativamente agli ultimi due obiettivi, il Patto Euro Plus affermare come principale obiettivo il coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza al fine di: a) irrobustire l'attuale governance economica, attraverso l'assunzione di impegni ed interventi concreti, corredati di un calendario di attuazione; b) stimolare la competitività e la convergenza in settori di intervento prioritari che rientrano nella sfera di competenza degli Stati; c) assumere impegni nazionali concreti, tenendo conto delle migliori prassi e dei parametri rappresentati dalle prestazioni migliori; d) effettuare un controllo politico sull'adempimento degli impegni presi e sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi comuni; e) rispettare pienamente il mercato unico nella sua integralità.

Il passo successivo al rafforzamento della governance economica europea, è indubbiamente costituito dal "Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria con il quale gli Stati membri hanno deciso di adottare una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso il cosiddetto "Fiscal compact firmato il 2 marzo 2012 da venticinque Stati. Il suo scopo è di potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche ed a migliorare la governance della zona euro,

Il Patto di bilancio, introduce sei pilastri:

- 1) il Semestre europeo;
- 2) il "Sixpack";
- 3) le disposizioni relative alla sorveglianza macroeconomica;
- 4) la determinazione di requisiti minimi per i quadri nazionali di bilancio;
- 5) il Patto Euro Plus; 6) un fondo per la stabilizzazione dell'area euro (fondo salva Stati e poi divenuto MES).

Il "Fiscal compact" introduce diverse regole tra le quali:

- l'impegno per gli Stati membri ad avere bilanci pubblici «in equilibrio», o meglio ancora positivi al netto del ciclo economico;
- il deficit strutturale non deve superare lo 0,5% del Pil e, per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% del Pil, l'1%;
- ogni Stato deve garantire correzioni automatiche quando non raggiunge gli obiettivi di bilancio concordati ed è obbligato ad agire con scadenze determinate;
- le parti contraenti possono deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali;
- le nuove regole devono essere inserite nella legislazione nazionale, preferibilmente in norme di tipo costituzionale o comunque nella legislazione nazionale;
- la Corte europea di giustizia verificherà che i Paesi che hanno adottato il trattato lo abbiano trasposto nelle leggi nazionali. In caso contrario, uno Stato può essere deferito alla Corte dagli altri e incorrere in una sanzione pari allo 0,1% del Pil;
- il deficit pubblico dovrà essere mantenuto al di sotto del 3% del Pil, come previsto dal Patto di stabilità e crescita, e in caso contrario scatteranno sanzioni semi-automatiche;
- almeno due vertici all'anno dei 17 leader dei Paesi che adottano l'euro, con gli altri Paesi invitati almeno a uno dei due;
- il trattato sul Fiscal Compact entrerà in vigore quando sarà stato ratificato da almeno 12 dei Paesi interessati.

E' importante sottolineare che attraverso il "Fiscal compact" la BCE, i Governi riuniti in sede di Consiglio dell'UE e la commissione europea assumo un ruolo centrale nella decisione di politiche fiscali. Saranno questi organismi che "de facto" decideranno sulla "sostenibilità delle finanze pubbliche". Inoltre, nel caso in cui viene fatto ricorso alla Corte di Giustizia per mancato rispetto delle regole di stabilità da parte di uno Stato membro, la sentenza della corte sarà vincolante.

La natura intergovernativa del Trattato sulla governance nell'Unione economica e monetaria è una fonte estranea al trattato istitutivo dell'UE, questo ci fa comprendere perché nelle procedure di attuazione del "Fiscal Compact" sia la Commissione europea che la corte di Giustizia hanno ricevuto maggiori poteri che però non modificano né i poteri né le competenze che ad esse sono riconosciute dal trattato di Lisbona.

Sono state sicuramente gettate le basi per finanze pubbliche più sane, solide, stabili, coese, rispetto al passato e per avviarci verso una omogeneizzazione delle politiche fiscali.

Come più volte richiamato la procedura intergovernativa seguita per la stipula dei Trattati per la governance economica non hanno visto una forte partecipazione del Parlamento europeo non prevista dalla procedura ma ha ugualmente fatto sentire la sua voce esprimendo il proprio parere non vincolante, ma ha comunque contribuito ed influito sui contenuti.

## **Unione bancaria europea: come combattere i giganti dell'economia con le politiche comuni**

Nel summit del Consiglio Europeo del giugno 2012 viene presentato il Rapporto Van Rompuy "Verso un'autentica Unione Economica e Monetaria" di cui l'Unione Bancaria è parte integrante. Essa si fonda su tre pilastri: una supervisione unica, affidata alla BCE, per tutte le banche europee; un sistema di garanzia dei depositi bancari e un fondo di risoluzione delle crisi che sposti l'onere di salvare le banche in crisi dal settore pubblico a quello privato, cioè alle banche stesse. Il rapporto Van Rompuy si prefigge di intervenire ancora più in profondità sulle fondamenta dell'UE, con lo scopo di rafforzare la struttura esistente, colmandone alcune delle più gravi lacune. La proposta si basa su quattro pilastri. Il primo pilastro si riferisce al quadro finanziario (di cui fa parte l'unione bancaria), il secondo si riferisce a quello del bilancio (di cui fa parte il pacchetto di governance economica che comprende progetti ancora in fase embrionale come gli eurobonds, un budget europeo e un tesoro europeo), il terzo alla politica economica (il quale, partendo dal semestre europeo e dal patto Euro Plus, comprende progetti riguardanti il mercato del lavoro). Il quarto pilastro infine si riferisce alla legittimazione e responsabilità democratica con un ruolo più centrale per il Parlamento Europeo e quelli nazionali: più Europa in Europa.

Il primo pilastro dell'unione bancaria cioè il Sistema Unico di Supervisione (SSM), è ancora in fase di discussione al Parlamento. Questo nuovo meccanismo si compone di due relazioni distinte, la prima sui nuovi poteri di vigilanza della Banca centrale europea (BCE), e la seconda sull'Autorità bancaria europea (EBA).

La prima relazione prevede che la BCE sia a capo del SSM ed esclusivamente competente a svolgere compiti di vigilanza prudenziale in relazione a tutte le banche. Nel fare questo, la BCE prenderà in considerazione i vari istituti di credito in base alle diverse tipologie e dimensioni ed opererà in stretta collaborazione con l'Autorità bancaria europea, l'Autorità Europea degli strumenti finanziari, l'Autorità Europea delle assicurazioni e col Comitato europeo per il rischio sistemico.

In tutti i casi, le autorità nazionali competenti assistono la BCE nello svolgimento dei suoi compiti, in particolare per quel che riguarda la supervisione non sistemica e per le banche non pubblicamente sovvenzionate. Gli Stati membri la cui moneta non è l'euro possono partecipare al SSM. Il Consiglio di vigilanza bancaria sarà responsabile nei confronti del Parlamento europeo, il quale si esprimerà sulla nomina del Presidente e dei vice Presidenti dell'Autorità di supervisione europea.

È evidente che anche in questo caso il ruolo della BCE ne risulta accresciuto ed essa sarà affidato il compito di verificare se esistono le condizioni per rilasciare autorizzazioni a banche e istituti di credito, previa verifica che questi abbiano il capitale sufficiente per continuare ad operare anche in caso di perdite. La vigilanza corrente rimarrà a carico delle Autorità delle singole nazioni, mentre la BCE verificherà i requisiti patrimoniali delle banche, e qualora ce ne fosse bisogno, interverrà con misure correttive.

La seconda relazione, anch'essa in discussione al PE, riguarda la modifica del regolamento sul funzionamento dell'Autorità bancaria Europea è fatta richiesta che ci sia un corpus unico di norme di vigilanza valido per tutte le Autorità di vigilanza nei confronti di tutte le istituzioni finanziarie dell'Unione, e che vi sia un unico manuale, valido per tutta l'UE, delle metodologie e dei processi da mettere in atto per identificare e misurare i rischi delle banche.

## **Tassa sulle transazioni finanziarie: "la crisi venga pagata da chi l'ha pagata"**

Con l'attuale crisi economica, si sono intensificati gli appelli affinché il settore finanziario dia un contributo pecuniario alla ripresa del sistema economico, in particolare alla luce dei costi per il "salvataggio delle banche" di cui si sono fatti carico i governi nazionali.

Nel 2010 il Fondo Monetario Internazionale (FMI) aveva avanzato come possibile opzione, a tal riguardo, l'introduzione su scala globale di un'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF) con lo scopo principale di scoraggiare la contrattazione speculativa a breve termine, imponendo un onere sulle relative transazioni.

Storicamente un tipo di tassazione simile era già stata proposta nel 1972 dal premio nobel per l'economia James Tobin. Nella sua versione originaria, la cosiddetta "Tobin Tax" si sarebbe dovuta applicare su tutte le transazioni nei mercati dei cambi per penalizzare le speculazioni valutarie a breve termine.

A livello Europeo, in seguito a forti sollecitazioni da parte del Parlamento Europeo, la Commissione Europea ha presentato a settembre del 2011 la propria proposta di introduzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie a livello europeo.

La Commissione propone come soggetti all'applicazione di questa tassazione tutti gli enti finanziari che esercitano all'interno dell'UE e l'assoggettabilità di una transazione sarebbe determinata dal "principio di residenza".

Per favorirne l'applicazione ed evitare distorsioni nell'ambito del mercato interno, le aliquote rispecchierebbero le diverse caratteristiche degli strumenti finanziari.

La Commissione ha proposto, dunque, di istituire un'aliquota sull'ammontare della transazione non inferiore allo 0,1% per le azioni e le obbligazioni ed allo 0,01% per i contratti derivati. La decisione di fissare aliquote relativamente basse e' stata motivata per consentire ai diversi Stati Membri, in linea col principio di proporzionalità, un grado di flessibilità nella fissazione di soglie che ritengano più opportune per i propri territori.

In base a queste soglie la Commissione stima, che il gettito complessivo annuale sarebbe di 57 miliardi di euro a livello dell'Unione. Si rileva come una parte di questo gettito sia inserito come risorsa propria dell'UE nel prossimo quadro finanziario pluriennale 2014-2020 mentre la restante parte potrebbe essere collegata a politiche specifiche dell'UE per incentivare azioni volte alla crescita economica.

In seno al Consiglio (ECOFIN) la proposta della Commissione non ha riscontrato un consenso unanime. L'opposizione più forte all'ITF proviene dal Regno Unito, che in più occasioni ha dichiarato la propria intenzione di porre il veto alla proposta, per la cui approvazione e' richiesta l'unanimità in sede di Consiglio.

In seguito a queste opposizioni 11 paesi (Italia, Francia, Germania, Austria, Belgio, Portogallo, Slovenia, Grecia, Estonia, Spagna e Slovacchia) hanno avviato il processo di "cooperazione rafforzata" previsto dal Trattato di Lisbona al fine di applicare nei loro Paesi questo tipo di tassazione,

La sfida che spetterà a questi Paesi sarà quella di smentire le maggiori critiche che sono sempre state sollevate al riguardo di questo tipo di tassazione, tra cui la principale problematica e' senza dubbio quella di evitare il trasferimento delle transazioni verso giurisdizioni extra UE e/o il trasferimento dei costi ai consumatori e cittadini.

Jean-Claude Juncker, Candidato alla carica di Presidente della Commissione europea, presenta gli Orientamenti politici per la prossima Commissione europea - Strasburgo, 15 luglio 2014

**Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico**

Negli ultimi anni l'Europa è stata investita da una delle più gravi crisi finanziarie ed economiche dalla seconda guerra mondiale. Le istituzioni dell'UE e i governi nazionali hanno dovuto ricorrere a misure senza precedenti per stabilizzare le economie degli Stati membri, risanare le finanze pubbliche e salvaguardare i progressi raggiunti in decenni di integrazione europea. Ora il pericolo peggiore è stato scongiurato. Il mercato interno e l'integrità della zona euro sono stati preservati. A passo lento, ma sicuro, l'Europa sta ora riprendendo un percorso di crescita e di fiducia nell'economia.

La crisi, tuttavia, ha lasciato il segno. Oltre 6 milioni di europei hanno perso il lavoro e la disoccupazione giovanile ha raggiunto picchi storici. Diversi Stati membri sono ancora ben lontani da

una crescita sostenibile e da livelli di investimento adeguati. In molti paesi la fiducia nel progetto europeo è ai minimi storici.

Adottare misure in tempi di crisi equivale a spegnere un incendio a bordo di un aereo in volo. Le misure realizzate si sono rivelate efficaci, ma il percorso non è stato privo di errori. È mancata l'equità sociale. La legittimità democratica è stata messa alla prova dai numerosi nuovi strumenti che è stato necessario creare al di fuori del quadro giuridico dell'Unione europea. Inoltre, dopo diversi anni dedicati alla gestione della crisi, l'Europa si ritrova spesso a non essere pronta ad affrontare le sfide globali future sul piano dell'era digitale, della concorrenza serrata nel settore dell'innovazione e in termini di competenze, della disponibilità limitata di risorse naturali, della sicurezza alimentare, del costo dell'energia, dell'impatto dei cambiamenti climatici, dell'invecchiamento demografico nonché delle sofferenze e dell'indigenza ai margini delle sue frontiere esterne.

Ora che siamo alle porte di un nuovo ciclo legislativo in seguito alle elezioni del Parlamento europeo del maggio 2014, **è giunto il momento di adottare un nuovo approccio.**

**Sono convinto che il mio ruolo principale in qualità di candidato alla carica di presidente della Commissione europea sia quello di ricostruire dei ponti nell'Europa post-crisi. Per riguadagnare la fiducia dei cittadini europei. Per incentrare le nostre politiche sulle sfide fondamentali delle nostre economie e delle nostre società. E per rafforzare la legittimità democratica facendo leva sul metodo comunitario.**

Dopo la mia campagna elettorale come candidato principale del Partito popolare europeo al ruolo di presidente della Commissione in vista delle elezioni del Parlamento europeo, con Martin Schultz del Partito Socialista Europeo, Guy Verhofstadt dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa e del Partito Democratico Europeo, Ska Keller e José Bové del Partito Verde Europeo e Alexis Tsipras del Partito della Sinistra Europea, il 27 giugno il Consiglio europeo ha deciso di proporre la mia candidatura a presidente della Commissione europea. Agendo in tal senso, una volta consultati i rappresentanti del Parlamento europeo, il Consiglio europeo ha tenuto conto dell'esito delle elezioni del Parlamento europeo, in cui il mio partito si è aggiudicato la maggioranza dei seggi.

Per la prima volta è stato stabilito un nesso tra i risultati delle elezioni del Parlamento europeo e la proposta per la presidenza della Commissione europea, un'esigenza di cui il Parlamento europeo si è fatto portavoce e che ha ribadito a più riprese per diversi decenni. Questo approccio può consentire l'indispensabile rafforzamento della legittimità democratica, e del processo decisionale europeo, in linea con le regole e le pratiche della democrazia parlamentare. Si tratta inoltre di un'opportunità unica per segnare un nuovo inizio.

Ora che abbiamo lasciato alle spalle i dibattiti della campagna elettorale è arrivato il momento di unire le forze. Nonostante le divergenze, possiamo contare su un'ampia convergenza di opinioni sulle principali priorità da affrontare a livello europeo. È mia intenzione collaborare con tutti voi per creare un ampio consenso, in tutte le istituzioni dell'UE, in merito alle risposte che dobbiamo dare agli europei. La mossa successiva sarà passare dalle parole ai fatti, dando forma alle nostre decisioni.

Per questo motivo, in seguito a uno scambio di opinioni con tutti i gruppi politici del neo-eletto Parlamento europeo, propongo di rinnovare l'Unione europea sulla base di **un programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico**. Il programma è incentrato sugli ambiti in cui l'Unione europea è davvero in grado di fare la differenza.

Il mio programma verterà su **dieci settori strategici**. L'accento sarà posto sui risultati concreti in questi dieci ambiti, mentre altri saranno affidati agli Stati membri in ragione della loro maggiore legittimità e migliore posizione per agire con efficienza a livello nazionale, regionale o locale, nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. **Il mio obiettivo è un'Unione europea più grande e più ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta su aspetti meno rilevanti.**

Passeremo ora in rassegna i dieci settori strategici da affrontare nel quadro del mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico.

### **1. Il rilancio dell'occupazione, della crescita e degli investimenti**

La mia prima priorità come presidente della Commissione sarà rafforzare la competitività in Europa e incoraggiare gli investimenti finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro. Nei primi tre mesi del

mio mandato e nel contesto della revisione di Europa 2020 è mia intenzione presentare **un ambizioso pacchetto di azioni per l'occupazione, la crescita e gli investimenti**.

Ritengo che la nostra crescita sostenibile non sia compatibile con montagne di debiti in costante espansione. Questo è un insegnamento della crisi di cui dobbiamo fare tesoro. Sono inoltre perfettamente consapevole del fatto che sono soprattutto le imprese, e non i governi o le istituzioni dell'UE, a creare posti di lavoro. Ma sono anche convinto che possiamo impiegare in maniera molto più proficua il bilancio dell'UE e la Banca europea per gli investimenti (BEI). Dobbiamo usare i fondi pubblici disponibili a livello di UE per incoraggiare gli investimenti privati nell'economia reale. Abbiamo bisogno di investimenti più intelligenti, di interventi più mirati, di una minore regolamentazione e di una maggiore flessibilità nell'uso di questi fondi pubblici. Sono convinto che ciò ci consentirebbe di **destinare, nei prossimi tre anni, fino a 300 miliardi di euro a ulteriori investimenti pubblici e privati nell'economia reale**.

Per realizzare questo proposito è necessario migliorare il contesto in cui si realizzano gli investimenti e accelerare l'assorbimento dei fondi. La preparazione di progetti da parte della BEI e della Commissione dovrebbe essere intensificata ed estesa. È necessario individuare e promuovere progetti nuovi che creino occupazione e che contribuiscano a rilanciare la competitività dell'Europa. Affinché questi progetti siano realmente messi in pratica siamo inoltre chiamati a sviluppare strumenti finanziari più efficaci, anche sotto forma di prestiti o garanzie con una maggiore capacità di assunzione del rischio. Dovremmo inoltre considerare l'ipotesi di un aumento di capitale della BEI.

Questi investimenti aggiuntivi dovranno essere incentrati sulle **infrastrutture, in particolare la banda larga e le reti energetiche, nonché le infrastrutture nei trasporti in agglomerati industriali, sull'istruzione, sulla ricerca e l'innovazione e sulle energie rinnovabili, e sull'efficienza energetica**. Una parte significativa degli stanziamenti dovrà essere destinata a progetti che consentano di garantire posti di lavoro dignitosi alle giovani generazioni, proseguendo il percorso già avviato con il **sistema della Garanzia per i giovani**, la cui attuazione va accelerata e ampliata progressivamente.

Nel quadro della **revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale**, prevista per fine 2016, dovremmo orientare ulteriormente il bilancio dell'UE verso l'occupazione, la crescita e la competitività.

Per quanto riguarda l'impiego dei bilanci nazionali per sostenere la crescita e l'innovazione, come ribadito dal Consiglio europeo del 27 giugno 2014, dobbiamo rispettare il **patto di stabilità e crescita**, sfruttando nel miglior modo possibile la flessibilità delle attuali norme del patto, nella sua veste rivista nel 2005 e nel 2011. A tale proposito è mia intenzione elaborare orientamenti concreti nel quadro del mio ambizioso pacchetto per l'occupazione, la crescita e gli investimenti.

L'occupazione, la crescita e gli investimenti in Europa sono subordinati all'istituzione di **un contesto regolamentare adeguato e alla promozione dell'imprenditorialità e della creazione di posti di lavoro**. Non possiamo permetterci di soffocare l'innovazione e la competitività con regolamentazioni troppo prescrittive e troppo dettagliate, in particolare nei confronti delle piccole e medie imprese (PMI). Le PMI sono la colonna portante della nostra economia e creano l'85% dei nuovi posti di lavoro in Europa. Abbiamo il dovere di sgravarle da regolamentazioni onerose. Per questo motivo ho deciso di affidare a uno dei vicepresidenti della mia Commissione il compito di ottenere una migliore regolamentazione, conferendo il mandato di individuare, in collaborazione con il Parlamento e il Consiglio, i principali oneri burocratici a livello europeo e nazionale che potrebbero essere rimossi rapidamente nel quadro del mio pacchetto per l'occupazione, la crescita e gli investimenti.

## 2. Un mercato unico del digitale connesso

Sono convinto che dobbiamo sfruttare in maniera decisamente migliore le notevoli opportunità offerte dalle tecnologie digitali, che non conoscono confini. Per realizzare questo obiettivo dovremo avere il coraggio di superare i compartimenti stagni delle regolamentazioni nazionali nel settore delle telecomunicazioni, nella legislazione sui diritti d'autore e sulla protezione dei dati, nella gestione delle onde radio e nell'applicazione del diritto della concorrenza.

Se agiamo in tal senso, presto potremo garantire ai cittadini europei di usare i loro telefoni cellulari in Europa senza dover pagare tariffe di roaming. Potremo così fare in modo che i consumatori abbiano accesso a servizi, musica, film ed eventi sportivi sui loro dispositivi elettronici ovunque in Europa e

indipendentemente dal paese in cui si connettono. Potremo inoltre creare condizioni eque affinché tutte le imprese che offrono prodotti o servizi nell'Unione europea siano soggette alle medesime norme sulla protezione dei dati e dei consumatori, indipendentemente dal luogo in cui si trovano i loro server. **Creando un mercato unico del digitale connesso nel corso del mandato della prossima Commissione potremo generare un'ulteriore crescita in Europa che potrà raggiungere i 250 miliardi di euro**, creando centinaia di nuovi posti di lavoro, in particolare per i giovani in cerca di occupazione, e una società dinamica e basata sulla conoscenza.

Per realizzare questo proposito, nei primi sei mesi del mio mandato intendo prendere **decisioni legislative ambiziose per realizzare un mercato unico del digitale connesso**, in particolare concludendo rapidamente i negoziati sulla normativa comune europea in materia di protezione dei dati, ampliando la portata dell'attuale riforma della regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni, aggiornando la normativa sui diritti d'autore tenendo conto della rivoluzione digitale e dei comportamenti mutati dei consumatori nonché modernizzando e semplificando le norme che disciplinano gli acquisti in linea e digitali dei consumatori. Queste azioni dovranno essere affiancate da un impegno a migliorare le competenze in ambito digitale e l'apprendimento in tutta la società nonché da incentivi per la costituzione di start-up innovative. Migliorare l'uso delle tecnologie digitali e dei servizi in linea dovrebbe diventare una politica orizzontale, che si estenda a tutti i settori dell'economia e del settore pubblico.

### **3. Un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici**

Purtroppo gli attuali eventi geopolitici ci hanno ricordato che l'Europa dipende eccessivamente dalle importazioni di combustibile e di gas. Per questo motivo è mia intenzione riformare e riorganizzare la politica energetica europea per creare **una nuova Unione europea dell'energia**. Sarà necessario far confluire le nostre risorse, integrare le nostre infrastrutture e unire il nostro potere contrattuale nei confronti di paesi terzi. Siamo chiamati a diversificare le nostre fonti energetiche e a ridurre l'elevata dipendenza energetica di diversi Stati membri.

È mia intenzione mantenere l'apertura del mercato energetico europeo nei confronti dei paesi vicini. Tuttavia, **se l'energia proveniente dall'Est raggiungerà costi troppo elevati, in termini commerciali o politici, l'Europa dovrà essere in grado di passare repentinamente ad altri canali di approvvigionamento**. Se necessario dovremo avere la capacità di invertire i flussi energetici.

Dobbiamo altresì aumentare la quota delle energie rinnovabili nel nostro continente, mossi non soltanto dalla volontà di adottare una politica responsabile in materia di cambiamenti climatici, ma, se vogliamo continuare a disporre di energia a prezzi sostenibili nel medio termine, anche da esigenze di politica industriale. Credo fermamente nel potenziale della crescita verde. **Per questi motivi auspico che l'Unione europea dell'energia diventi leader mondiale delle risorse rinnovabili**.

**Intendo inoltre migliorare in maniera significativa l'efficienza energetica andando oltre l'obiettivo del 2020, in particolare per quanto riguarda l'edilizia, e a tal fine sono favorevole a un obiettivo ambizioso e vincolante in materia che consenta di continuare lungo l'attuale percorso in materia di efficienza energetica**. L'Unione europea deve essere in prima fila nella lotta contro il riscaldamento globale in occasione della conferenza delle Nazioni Unite di Parigi del 2015 e oltre, in linea con l'obiettivo della limitazione dell'aumento delle temperature ad un massimo di 2 gradi Celsius al di sopra dei livelli preindustriali. Lo dobbiamo alle future generazioni.

### **4. Un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida**

In quest'era di sempre maggiore globalizzazione il mercato interno è la migliore carta a disposizione dell'Europa. Voglio quindi che la prossima Commissione costruisca sulla forza del mercato unico sfruttandone appieno le potenzialità in tutte le sue dimensioni. Dobbiamo completare il mercato interno dei prodotti e dei servizi affinché divenga per le imprese e l'industria europee la rampa di lancio che ne proietterà i successi nell'economia globale, anche per i prodotti agricoli.

Sono fermamente convinto che, nell'ottica del mercato interno, occorra mantenere e consolidare una base industriale forte e efficiente, perché sarebbe ingenuo pensare di poter fondare la crescita dell'Europa sui soli servizi. **Dobbiamo riportare al 20% entro il 2020 l'incidenza del settore industriale nel PIL dell'Unione rispetto all'attuale 16% scarso**. Questo dovrebbe permettere

all'Europa di mantenere la leadership mondiale in settori strategici che offrono posti di lavoro ad elevato valore, quali i comparti automobilistico, aeronautico, ingegneristico, spaziale, chimico e farmaceutico. A tal fine occorre stimolare gli investimenti nelle nuove tecnologie, migliorare il contesto in cui operano le imprese, agevolare l'accesso ai mercati e ai finanziamenti, in particolare per le piccole e medie imprese, e dotare i lavoratori delle competenze di cui l'industria ha bisogno.

Restano prioritari il completo superamento dei problemi di cui soffre il settore bancario e la promozione degli investimenti privati. Personalmente, ho sostenuto con vigore l'instaurazione di **controlli più rigorosi sulle banche** attraverso il meccanismo di vigilanza unico e il meccanismo di risoluzione unico con il corrispondente fondo che andrà via via costituendosi. La mia Commissione sarà attiva e attenta nell'assicurare l'attuazione integrale della nuova disciplina di vigilanza e di risoluzione, al fine di irrobustire le banche europee così che possa ripartire l'erogazione di prestiti all'economia reale.

Ritengo che, col tempo, occorra completare le nuove norme europee sulle banche con l'**Unione dei mercati dei capitali**. Per migliorare il finanziamento dell'economia è necessario sviluppare e integrare ulteriormente i mercati dei capitali, in modo da diminuire il costo della raccolta di fondi, soprattutto per le piccole e medie imprese, contribuendo nel contempo a ridurre la nostra fortissima dipendenza dal finanziamento bancario. Si aumenterebbe così anche l'attrattiva dell'Europa come piazza d'investimento.

Uno dei capisaldi del mercato interno è da sempre la **libera circolazione dei lavoratori**: la difenderò, pur riconoscendo alle autorità nazionali il diritto di contrastare gli abusi e le frodi nelle domande di prestazioni. È mia convinzione che la libera circolazione vada vista come opportunità economica, non come minaccia. Dobbiamo promuovere quindi la **mobilità dei lavoratori**, soprattutto nei settori in cui l'offerta di lavoro e la richiesta di competenze restano cronicamente insoddisfatte. Mi accerterò nel contempo che sia data un'attuazione rigorosa alla direttiva sul distacco dei lavoratori, di cui lancerò un riesame mirato per scongiurare il *dumping* sociale in Europa: **nella nostra Unione, lo stesso lavoro nello stesso posto dovrebbe essere retribuito allo stesso modo**.

Abbiamo bisogno di maggiore equità nel mercato interno. Ferma restando la competenza degli Stati membri in materia di regimi fiscali nazionali, dovremmo intensificare l'impegno di lotta all'**evasione e all'elusione fiscali** per assicurare che ciascuno versi il giusto contributo. Spingerò in particolare sulla cooperazione amministrativa tra autorità tributarie e m'impegnerò per l'adozione a livello di UE di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e di un'imposta sulle transazioni finanziarie. Occorre adottare in tempi brevi le proposte norme unionali rafforzate di contrasto al **riciclaggio di capitali**, dando prova di ambizione quanto al loro contenuto, specie in termini di identificazione del beneficiario effettivo e di miglioramento dell'adeguata verifica della clientela.

##### 5. Un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa

Nel prossimo quinquennio voglio proseguire la riforma dell'Unione economica e monetaria per salvaguardare la stabilità della nostra moneta unica e aumentare, tra gli Stati membri che la condividono, la convergenza delle politiche economiche, di bilancio e del mercato del lavoro. A tal fine mi baserò sulla "relazione dei quattro presidenti" e sul piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita presentato dalla Commissione, tenendo sempre presente la dimensione sociale dell'Europa.

Dopo i nostri interventi la crisi sta solo segnando una pausa, che dobbiamo sfruttare per consolidare e integrare le misure senza precedenti che abbiamo adottato quando imperversava, per semplificarle e per rivestirle di maggiore legittimazione sociale. Considero l'equità sociale nell'attuazione delle necessarie riforme strutturali altrettanto importante della stabilità della moneta unica e della solidità delle finanze pubbliche.

Voglio avviare, già nel primo anno del mio mandato, **iniziative legislative ed extralegislative per approfondire l'Unione economica e monetaria**, tra cui il riesame, nell'ottica della stabilità, delle norme del six-pack e del two-pack (peraltro previsto dalla legislazione), proposte atte a incoraggiare il varo di altre riforme strutturali, se necessario mediante ulteriori incentivi finanziari e una capacità mirata di bilancio a livello di zona euro, e una proposta su una rappresentanza esterna più efficace dell'Unione economica e monetaria.

Ritengo si debba, a medio termine, riequilibrare le modalità con cui i paesi della zona euro in difficoltà ottengono un sostegno condizionato ai fini della stabilità. In futuro dovremmo poter sostituire la **troika** con una struttura che abbia maggiore legittimità democratica e debba rispondere maggiormente del suo operato, imperniata sulle istituzioni europee e soggetta a un maggior controllo parlamentare a livello sia europeo sia nazionale. Propongo inoltre che, in futuro, qualsiasi programma di sostegno e di riforma implichi non soltanto una valutazione della sostenibilità di bilancio, ma anche una **valutazione dell'impatto sociale**. Bisogna discutere pubblicamente gli effetti sociali delle riforme strutturali e bisogna dare priorità alla lotta contro la povertà. Credo fermamente nell'economia *sociale* di mercato e il fatto che, in una crisi, armatori e speculatori si arricchiscano ancor più mentre i pensionati non riescono più ad assicurare il proprio sostentamento è incompatibile con questo tipo di economia.

#### 6. Un accordo realistico e equilibrato di libero scambio con gli Stati Uniti

Sotto la mia presidenza la Commissione negozierà con gli Stati Uniti d'America un accordo commerciale realistico e equilibrato, in uno spirito di reciproco beneficio e di trasparenza. È un anacronismo che, nel XXI secolo, europei e americani continuino ad imporre **dazi doganali** gli uni sui prodotti degli altri, dazi che dovrebbero essere aboliti in tempi brevi e in toto. Sono altresì convinto che ci si possa spingere ben oltre riconoscendo reciprocamente le **norme di prodotto** o definendo norme transatlantiche.

Da Presidente della Commissione sarò tuttavia anche inequivocabile nell'**indisponibilità a immolare sull'altare del libero scambio le norme europee in materia di sicurezza, salute, protezione sociale e protezione dei dati oppure la nostra diversità culturale**. Da Presidente della Commissione, saranno per me non negoziabili, in particolare, la sicurezza degli alimenti di cui ci nutriamo e la protezione dei dati personali degli europei. Né accetterò che negli Stati membri dell'UE la competenza dei giudici sia limitata da regimi speciali in tema di controversie sugli investimenti: anche in questo contesto devono applicarsi lo Stato di diritto e il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge.

Insisterò per una **maggiore trasparenza**, in tutte le fasi negoziali, **nei confronti dei cittadini e del Parlamento europeo** che, in forza dei trattati dell'UE, avrà l'ultima parola sulla conclusione dell'accordo.

#### 7. Uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia

L'Unione europea è più di un grande mercato comune: è anche un'**Unione di valori condivisi**, affermati nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali. Dai governanti i cittadini si attendono giustizia, protezione e equità, nel totale rispetto dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto. A tal fine è necessaria anche un'azione comune dell'Europa, ispirata ai valori che condividiamo.

Intendo esercitare le prerogative della Commissione per difendere, nella nostra sfera di competenza, questi valori condivisi, lo stato di diritto e i diritti fondamentali, pur sempre nel rispetto delle diverse tradizioni costituzionali e culturali dei 28 Stati membri. Intendo conferire a un **membro della Commissione la responsabilità specifica della Carta dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto**. Questo Commissario sarà altresì incaricato di concludere l'**adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, obbligo imposto dal trattato sull'Unione europea.

Nella nostra Unione non può esserci spazio per la **discriminazione**, sia essa fondata su nazionalità, genere, origine razziale o etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale ovvero diretta ai membri di una minoranza. Manterrò quindi la proposta di direttiva in materia, adoperandomi per persuadere i governi nazionali a vincere le resistenze che attualmente oppongono in sede di Consiglio.

La **protezione dei dati** è un diritto fondamentale di particolare rilevanza nell'era digitale. Oltre a perfezionare rapidamente i lavori legislativi sulle norme comuni di protezione dei dati all'interno dell'Unione europea, dobbiamo affermare questo diritto anche nelle relazioni esterne. Alla luce delle recenti rivelazioni sulle pratiche di sorveglianza di massa, partner a noi vicini, come gli Stati Uniti d'America, devono convincerci che l'attuale regime dell'approdo sicuro garantisce effettivamente la sicurezza: solo così potrà essere mantenuto. Gli USA devono dare inoltre la garanzia che tutti i cittadini dell'UE, che risiedano o no sul suolo statunitense, siano in grado di far valere i propri diritti alla protezione dei dati dinanzi ai giudici americani: si tratta di un elemento essenziale per ristabilire la fiducia nelle relazioni transatlantiche.

La **lotta alla criminalità transnazionale e al terrorismo** è una responsabilità europea comune. Dobbiamo intensificare la stretta su forme di criminalità organizzata quali la tratta degli esseri umani, il contrabbando e la criminalità informatica. Dobbiamo contrastare la corruzione, così come dobbiamo combattere il terrorismo e la radicalizzazione - seppur sempre nell'assoluto rispetto dei diritti e valori fondamentali, compresi i diritti processuali e la protezione dei dati personali.

In un'epoca in cui sempre più i cittadini spaziano nell'intera Unione per studiare, lavorare, concludere affari, sposarsi e fare figli, occorre migliorare progressivamente la **cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'UE**: gettando ponti tra i diversi ordinamenti giudiziari, rafforzando i nostri strumenti comuni, ad esempio Eurojust, progredendo sugli strumenti nuovi quali la Procura europea, che sarà incaricata della lotta alle frodi a danno del bilancio dell'UE, e assicurando quel riconoscimento reciproco delle sentenze che agevolerà cittadini e imprese nell'esercizio dei propri diritti in tutta l'Unione.

### 8. Verso una nuova politica della migrazione

I recenti drammatici eventi verificatisi nel Mediterraneo evidenziano l'esigenza per l'Europa di gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto, prima di tutto per motivi umanitari. Sono convinto che dobbiamo collaborare strettamente, **in uno spirito di solidarietà**, per evitare che si ripetano situazioni come quella di Lampedusa.

Basandoci sui nostri valori condivisi, dobbiamo proteggere chi ne ha bisogno attuando una solida **politica comune in materia di asilo**. Occorre applicare integralmente il nuovo sistema comune concordato in questo settore ed eliminare le divergenze nell'attuazione a livello nazionale. Intendo inoltre vagliare la possibilità di utilizzare l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo per aiutare le autorità dei paesi terzi e degli Stati membri a gestire l'afflusso di profughi e le richieste di asilo nelle situazioni di emergenza intervenendo, se del caso, sul terreno nei paesi terzi maggiormente interessati.

È mia intenzione promuovere una **nuova politica europea sulla migrazione legale**, che potrebbe contribuire a ovviare alla mancanza di competenze specifiche e ad attrarre talenti per gestire meglio le sfide demografiche dell'Unione europea. Voglio che il potere di attrazione dell'Europa diventi perlomeno equivalente a quello delle destinazioni più ambite, come l'Australia, il Canada e gli Stati Uniti. Per prima cosa intendo riesaminare la normativa sulla "Carta blu" e ovviare al suo livello insufficiente di attuazione.

Ritengo inoltre che dobbiamo prendere misure più energiche nei confronti della **migrazione irregolare**, migliorando in particolare la cooperazione con i paesi terzi, anche in materia di riammissione.

Affiderò a un **Commissario una competenza speciale per la migrazione**, incaricandolo di collaborare con tutti gli Stati membri e con i paesi terzi maggiormente interessati.

Un altro obiettivo della massima importanza è **garantire la sicurezza delle frontiere europee**. Le nostre politiche comuni in materia di asilo e migrazione saranno efficaci solo se riusciremo a evitare un afflusso incontrollato di migranti illegali. Dobbiamo quindi rafforzare le capacità operative dell'Agenzia europea per le frontiere FRONTEX. Una dotazione di soli 90 milioni di euro all'anno non basta di certo per proteggere le frontiere comuni europee. Dobbiamo ottenere maggiori risorse dagli Stati membri per potenziare l'operato di FRONTEX e predisporre squadre europee di guardie di frontiera da dispiegare tempestivamente per operazioni congiunte di FRONTEX e interventi rapidi alle frontiere. È questa una responsabilità comune che tutti gli Stati membri dell'UE, a nord e a sud, devono assumere in uno spirito di solidarietà.

Dobbiamo inoltre applicare e attuare con determinazione le nuove norme comuni europee onde punire i **trafficienti di esseri umani**. I criminali che sfruttano la sofferenza e la vulnerabilità delle persone in difficoltà o vittime di persecuzioni devono sapere che l'Europa vigila e che li assicurerà sistematicamente alla giustizia.

### 9. Un ruolo più incisivo a livello mondiale

L'Europa deve essere più forte in termini di politica estera. La crisi ucraina e la situazione preoccupante in Medio Oriente dimostrano quanto sia importante che l'Europa sia unita nei confronti del resto del mondo. Ma il cammino per raggiungere questa meta è ancora lungo.

Ritengo che, ora come ora, la nostra politica estera comune non funzioni come dovrebbe. Ci servono meccanismi più efficaci per anticipare gli eventi e trovare rapidamente risposte comuni. Dobbiamo utilizzare meglio tutti gli strumenti europei per l'azione esterna combinando e attivando, secondo una stessa logica, la politica commerciale, gli aiuti allo sviluppo, la nostra partecipazione alle istituzioni finanziarie internazionali e la nostra politica di vicinato.

Il **prossimo Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** dovrà avere la forza e l'esperienza necessarie per combinare gli strumenti nazionali con quelli europei, oltre a tutti i mezzi di cui dispone la Commissione, in modo più efficace che in passato. Dovrà lavorare di concerto con i Commissari europei responsabili per il Commercio, lo Sviluppo e gli aiuti umanitari e la Politica di vicinato, svolgendo un ruolo più incisivo nel Collegio dei Commissari. Per questo intendo affidare agli altri Commissari responsabili delle relazioni esterne il compito **disostituire l'Alto rappresentante** sia nel Collegio che a livello internazionale.

Ritengo inoltre che l'Europa debba essere resa più forte in termini di **sicurezza** e **difesa**. Certo, l'Europa ha principalmente un potere di persuasione, ma a lungo andare anche il potere di persuasione più forte ha bisogno di un minimo di capacità di difesa integrate. Il trattato di Lisbona consente agli Stati membri che lo desiderano di mettere insieme le loro capacità di difesa sotto forma di cooperazione strutturata permanente. Questo significa che, all'occorrenza, gli Stati membri possono partecipare a missioni congiunte dell'UE nelle zone di crisi, come si sarebbe dovuto fare fin dall'inizio in Mali o in Sud Sudan. Gli Stati membri dovrebbero anche creare maggiori sinergie per gli appalti nel settore della difesa. Viste le attuali ristrettezze, dobbiamo conciliare le nostre ambizioni con le risorse disponibili evitando di duplicare i programmi. Nell'Unione europea, più dell'80% degli investimenti nel materiale di difesa viene ancora speso a livello nazionale. È quindi prioritario intensificare la cooperazione per gli appalti nel settore della difesa, anche solo per motivi di bilancio.

L'**allargamento** ha costituito indubbiamente una svolta epocale, che ha portato pace e stabilità nel nostro continente. Ora però l'Unione e i suoi cittadini devono "digerire" le 13 nuove adesioni degli ultimi dieci anni. Il processo di allargamento deve fermarsi temporaneamente per permetterci di consolidare i risultati ottenuti dall'UE-28. Per questo, durante la mia presidenza della Commissione, i negoziati in corso proseguiranno e i Balcani occidentali, in particolare, dovranno mantenere una prospettiva europea, ma **non vi saranno altri allargamenti nei prossimi cinque anni**. Dobbiamo inoltre rafforzare la cooperazione, l'associazione e il partenariato con paesi del vicinato orientale come la Moldova o l'Ucraina per rinsaldare ulteriormente i nostri legami economici e politici.

#### 10. Un'Unione di cambiamento democratico

La nomina e l'elezione del presidente della Commissione alla luce dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo sono sicuramente importanti, ma rappresentano solo un primo passo per rendere più democratica l'Unione europea nel suo complesso. La Commissione da me guidata si impegnerà a dare nuova vita allo speciale partenariato con il Parlamento europeo, come stabilito nell'accordo quadro del 2010. **Desidero instaurare con voi un dialogo politico e non tecnocratico.**

È mia intenzione inviare sistematicamente i rappresentanti politici agli importanti negoziati in sede di trilogia e auspico che il Consiglio faccia altrettanto.

Mi impegno inoltre a migliorare la **trasparenza nei contatti con i portatori d'interessi e i lobbisti**. I cittadini hanno il diritto di sapere con chi si confrontano i Commissari, il personale della Commissione, i deputati al Parlamento europeo o i rappresentanti del Consiglio nell'ambito dell'iter legislativo. Propongo pertanto al Parlamento e al Consiglio di elaborare un accordo interistituzionale per la creazione di un registro obbligatorio dei lobbisti, valido per tutte e tre le istituzioni. La Commissione darà il buon esempio.

Intendo inoltre procedere al riesame **della legislazione applicabile all'autorizzazione degli organismi geneticamente modificati**. Secondo me, è semplicemente ingiusto che, in base alle norme attuali, la Commissione sia giuridicamente obbligata ad autorizzare l'importazione e la trasformazione di nuovi organismi anche se una netta maggioranza di Stati membri si oppone. La Commissione dovrebbe poter dare al parere della maggioranza dei governi democraticamente eletti almeno lo stesso peso dei pareri scientifici, in particolare per quanto riguarda la sicurezza del cibo che consumiamo e dell'ambiente in cui viviamo.

Ritengo che i rapporti con i **parlamenti nazionali** siano molto importanti, soprattutto per tutelare il principio di sussidiarietà. Vaglierò le possibilità di migliorare il dialogo con i parlamenti nazionali, in modo tale da avvicinare l'Unione europea ai cittadini.

\* \* \*

Se sarò eletto presidente della Commissione, il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico costituirà il punto di partenza della programmazione annuale e pluriennale dell'Unione. A tal fine, ci baseremo anche sull'Agenda strategica per l'Unione in una fase di cambiamento, adottata dal Consiglio europeo il 27 giugno 2014, e sugli orientamenti che il Parlamento europeo fornirà nei mesi a venire.

Ritengo che il programma politico dell'Europa debba essere definito nell'ambito di uno stretto partenariato tra la Commissione europea e il Parlamento europeo.

**La definizione di priorità politiche, fondamento di un'Unione migliore e più incisiva, funzionerà solo se le istituzioni europee collaboreranno con gli Stati membri, in linea con il metodo comunitario.**

Il presidente della Commissione ha il compito di difendere gli interessi generali dell'Europa e per farlo dovrà collaborare con tutti – membri della zona euro o no, firmatari dell'accordo di Schengen o no, sostenitori di una maggiore integrazione o no. Sono fermamente convinto che dobbiamo procedere insieme come Unione. **Ma non dobbiamo necessariamente viaggiare alla stessa velocità** – i trattati lo prevedono e abbiamo visto che possiamo funzionare con modalità diverse. Chi vuole andare avanti più rapidamente dovrebbe poterlo fare e ciò è particolarmente importante nella zona euro, dove dobbiamo continuare a rafforzare le fondamenta della moneta unica attraverso una maggiore integrazione. È possibile agire in tal senso, preservando l'integrità del mercato unico e tutelando i diritti di coloro che non fanno parte della zona euro. Come avviene in ogni famiglia, ci potranno essere tensioni e disaccordi. Durante tutta la mia campagna ho messo in chiaro che sono pronto ad ascoltare le preoccupazioni di tutti gli Stati membri e a contribuire a individuare le soluzioni.

Intendo ridefinire il lavoro della nuova Commissione in base al mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico e alle sue dieci priorità. Intendo organizzare la nuova Commissione in un modo che rifletta queste dieci aree prioritarie, garantendone la realizzazione rapida ed efficace.

Farò il massimo per garantire **l'equilibrio di genere del personale direttivo della Commissione, sia a livello politico che amministrativo**. L'equilibrio di genere non è un lusso, bensì un dovere politico e dovrebbe essere evidente a tutti, anche ai leader degli Stati membri quando dovranno proporre un candidato al ruolo di Commissario in seno alla prossima Commissione, a riprova dell'impegno dei loro governi a favore di un approccio nuovo e più democratico in questa fase di cambiamento.

Sulla base del mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico e delle sue dieci priorità, auspico oggi di essere eletto dal Parlamento europeo. Più larga sarà la maggioranza che oggi sostiene me e il mio programma, più ampio sarà il mio margine di manovra nel formare la prossima Commissione e più rapida sarà l'attuazione di questo programma.

**"Questa volta è diverso"** era il motto scelto dal Parlamento europeo per la campagna elettorale. Dimostriamo insieme che siamo in grado di far diventare questa promessa una realtà. Che insieme siamo in grado di cambiare e rinnovare davvero l'Europa. E che lavoreremo insieme per riconquistare la fiducia dei cittadini nel progetto europeo. Farò tutto il possibile perché le cose cambino realmente.

*Jean-Claude Juncker*

José Manuel BARROSO



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.3.2010

COM(2010) 2020

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**EUROPA 2020**

**Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**

**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***

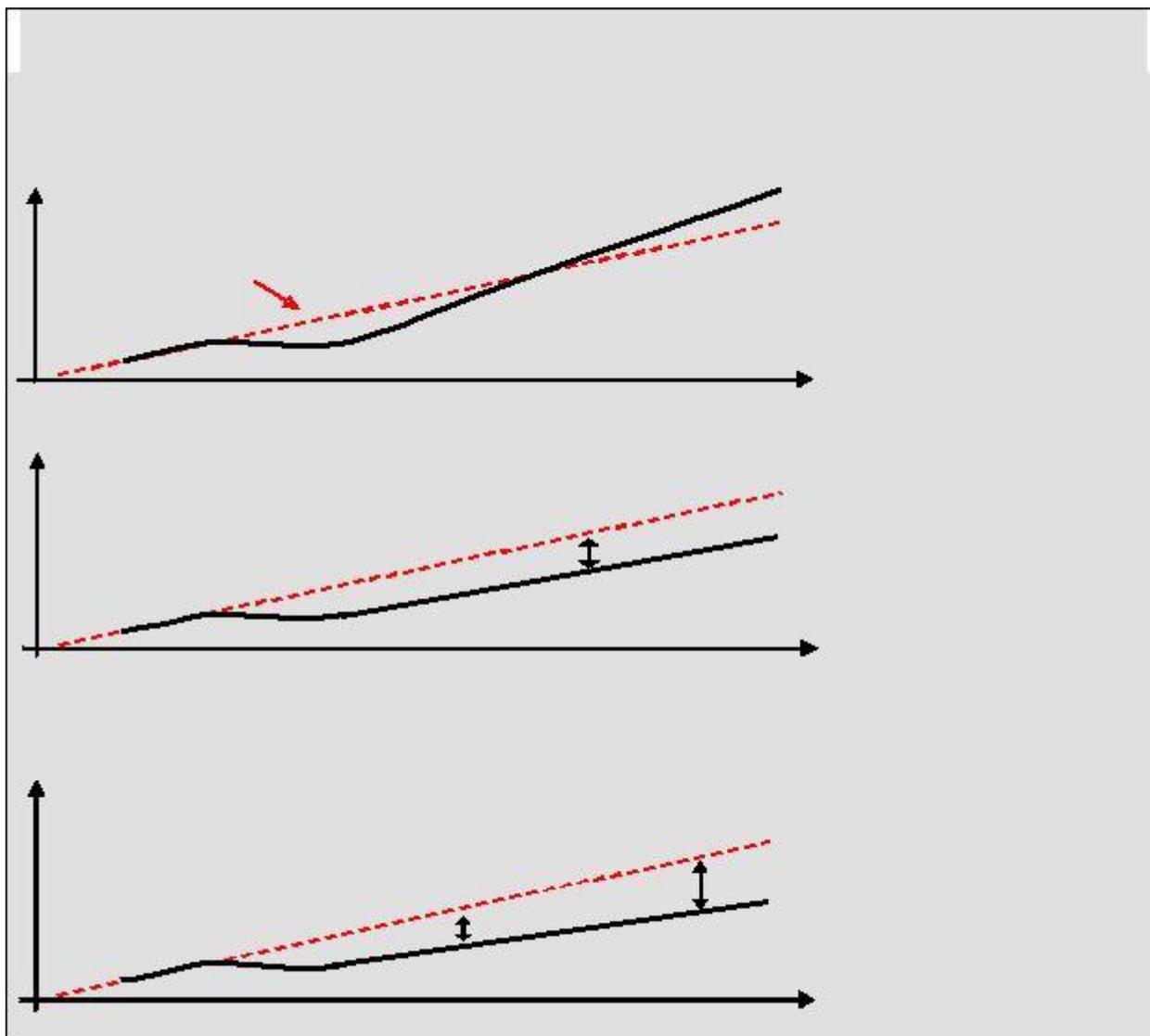
Possiamo trarre diversi insegnamenti dalla crisi:

–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").

## **Tre scenari per l'Europa del 2020**

*Scenario 1: Ripresa sostenibile*

Livello di produzione

Andamento di crescita pre-crisi  
years

*Scenario 2: Ripresa fiacca*

*Scenario 3: Un decennio andato in fumo*

*L'Europa è in grado di tornare al precedente andamento di crescita e di aumentare la sua capacità di ottenere risultati ancora migliori*

*L'Europa avrà subito una perdita permanente di ricchezza e ricomincerà a crescere partendo da questa situazione deteriorata*

*L'Europa avrà subito una perdita permanente di ricchezza e possibilità di futura crescita*

---

## **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 priorità<sup>1</sup>:

– 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 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 condizioni<sup>2</sup>; 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 persone<sup>3</sup>.

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.

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 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 CO<sub>2</sub>, 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 CO<sub>2</sub> 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 senz'atetto);
- 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 finanziaria<sup>4</sup>. 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;
- 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 trasformatore, 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 chiedi 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

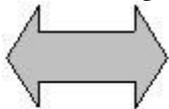
–Portare il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni dall'attuale 69% ad almeno il 75%;

–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;

CRESCITA INTELLIGENTE	CRESCITA SOSTENIBILE	CRESCITA INCLUSIVA
<p><b>INNOVAZIONE</b></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><b>CLIMA, ENERGIA MOBILITÀ</b></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><b>OCCUPAZIONE E COMPETENZE</b></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><b>ISTRUZIONE</b></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><b>COMPETITIVITÀ</b></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><b>LOTTA ALLA POVERTÀ</b></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</p>
<p><b>SOCIETÀ DIGITALE</b></p> <p>Iniziativa faro dell'UE "Un'agenda</p>		

<p>europea</p> <p>accelerare per la diffusione</p> <p>del digitale" dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.</p>	<p>32</p>	<p>condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.</p>
--	-----------	---

- 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.



## ALLEGATO 2 – STRUTTURA DI EUROPA 2020

<p><b>Struttura</b> <b>istituzionale</b> <b>globale</b></p>	<p><b>Orientamenti integrati</b> che definiscono la portata delle priorità strategiche dell'UE, compresi gli <b>obiettivi principali</b> che l'UE deve raggiungere nel 2020 e che devono essere tradotti in obiettivi nazionali.</p>	
<p><b>Attuazione</b></p>	<p><b>Relazioni sui singoli paesi:</b></p> <p><b>Obiettivo:</b> 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><b>Approccio:</b> 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><b>Strumenti:</b> relazioni degli Stati membri mediante i loro programmi di stabilità e convergenza,</p>	<p><b>Approccio tematico:</b></p> <p><b>Obiettivo:</b> raggiungere gli obiettivi principali concordati a livello di UE combinando azioni concrete a livello europeo e nazionale.</p> <p><b>Approccio:</b> ruolo strategico delle formazioni settoriali del Consiglio per monitorare ed esaminare i progressi compiuti verso gli obiettivi concordati.</p> <p><b>Strumenti:</b> relazioni degli Stati membri mediante programmi nazionali di riforma razionalizzati, comprese</p>

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).

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).