

XVI legislatura

**Audizione del Commissario
europeo per l'occupazione, gli
affari sociali e l'integrazione
László Andor**

Roma, 7 giugno 2012

183/AP
6 giugno 2012



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

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

XVI legislatura

**Audizione del Commissario
europeo per l'occupazione, gli
affari sociali e l'integrazione
László Andor**

Roma, 7 giugno 2012

Dossier n. 183/AP
6 giugno 2012

a cura di Viviana Di Felice

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore -

Consigliere parlamentare anziano

Alessandra Lai

Consigliere parlamentare

*Rappresentante permanente del Senato
presso l'Unione Europea*

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli _3542

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria _2891
fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio _2027

Segreteria

Fax 06 6706_4336

Adele Scarpelli _3666

_4529

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna _2359

Luca Briasco _3581

Viviana Di Felice _3761

Laura Lo Prato _3992

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai _2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio _3882

Coadiutori parlamentari

Silvia Perrella _2873

Simona Petrucci _2989

Antonia Salera _3414

Coadiutori parlamentari

Monica Delli Priscoli _4707

Nadia Quadrelli _2653

Laura E. Tabladini _3428

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Angela Scaramuzzi _3417

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero _3652

Davide A. Capuano _3477

Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher _3397

Claudio Olmeda _3416

Cristina Sabatini _2571

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza _3478

Paola Talevi _2482

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti _2884

Antonella Usiello _4611

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.
<i>Curriculum vitae</i> del Commissario europeo László ANDOR (in lingua inglese)	" 1
Mandato (in lingua inglese)	" 3
Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015 - COM (2012) 318 def.	" 5
Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2012 dell'Italia che accompagna il documento Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015 - SWD (2012) 318 def.	" 13
Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Esame approfondito dell'Italia ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici - SWD (2012) 156 def. (in lingua inglese)	" 55
Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti - Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione - COM (2012) 299 def.	" 81
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Verso una ripresa forte di occupazione - COM (2012) 173 def.	" 107
Comunicato stampa: I rappresentanti della Commissione si uniscono ai gruppi di intervento negli Stati membri con il livello di disoccupazione giovanile più alto per ottenere rapidamente risultati sul campo -	

MEMO/12/100	"	139
Comunicato stampa Eurostat: tasso di disoccupazione nell'area euro all'11% (in lingua inglese)	"	143
Consiglio europeo del 1° e 2 marzo 2012: Conclusioni (estratto)	"	147
Conclusioni del Consiglio: "L'analisi annuale della crescita e la relazione comune sull'occupazione nell'ambito del semestre europeo. Priorità per le azioni nel settore dell'occupazione e delle politiche sociali: orientamenti politici nel 2012 - Doc. 6601/12	"	159
Proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi	"	165
Risoluzione approvata dalla 11 ^a Commissione permanente sulla proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (COM (2012) 130 def. - Doc. XVIII n. 155)	"	185
Allegato della Comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Programma di lavoro della Commissione per il 2012 - COM (2011) 777 def. (estratto)	"	187

NOTA ILLUSTRATIVA

Il presente *dossier* è predisposto in occasione dell'audizione del commissario per l'occupazione e gli affari sociali László Andor che si terrà il 7 giugno 2012 presso il Senato italiano dinanzi all'Ufficio di Presidenza, allargato a tutti i Senatori, delle Commissioni congiunte 11^a e 14^a del Senato della Repubblica e XI e XIV della Camera dei deputati.

Il *curriculum vitae* e il mandato del Commissario figurano in allegato.

Il 30 maggio 2012 la Commissione europea ha adottato un pacchetto di raccomandazioni riguardanti misure di bilancio, riforme economiche e sociali per rafforzare la stabilità finanziaria, rilanciare la crescita e creare occupazione in tutta l'Unione europea.

Il pacchetto si articola in una serie di 27 raccomandazioni specifiche per paese, nonché in raccomandazioni per l'intera zona euro, sulle politiche economiche e di bilancio. Le analisi su cui si basano le raccomandazioni sono contenute in 28 documenti di lavoro, mentre le considerazioni politiche generali sono riunite in una comunicazione sull'azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione. La Commissione ha presentato, inoltre, le conclusioni di dodici esami approfonditi nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici e ha rivolto raccomandazioni al Consiglio riguardanti la procedura per i disavanzi eccessivi.

Si allegano quindi la "Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015" (COM(2012) 318), il "Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2012 dell'ITALIA" (SWD(2012) 318), il "Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Esame approfondito per l'ITALIA secondo l'articolo 5 del Regolamento (UE) N. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici" (SWD(2012) 156) (in lingua inglese), la comunicazione della Commissione europea "Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione" (COM(2012) 299).

Il 18 aprile 2012 la Commissione europea, rilevando come il tasso di occupazione nell'Unione europea sia sceso al 68,9% durante il terzo trimestre 2011 e le previsioni annunciano una recessione in alcuni paesi e il protrarsi della crisi del debito sovrano, ha presentato un pacchetto di misure sull'occupazione. Il pacchetto verrà discusso in una conferenza ad alto livello che si terrà il 6-7 settembre per mobilitare ulteriormente tutti i partner affinché diano attuazione alle misure annunciate. Comprende una comunicazione politica della Commissione "Verso una ripresa forte di occupazione" (COM(2012) 173) (in allegato) e nove documenti di lavoro dei servizi della Commissione, due dei quali sono documenti di consultazione. Nel presente dossier sono, inoltre, riprodotti un documento del 14 febbraio 2012 che illustra sinteticamente l'iniziativa della Commissione europea per l'istituzione di gruppi di intervento negli

Stati membri con il livello di disoccupazione giovanile più alto (MEMO/12/100) e i risultati di eurostat del 1° giugno 2012 (81/2012) relativi al tasso di disoccupazione nella zona euro.

Si allega un estratto delle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 1° e 2 marzo 2012, in cui si è discusso dell'attuazione della strategia economica dell'Unione europea finalizzata alla stabilizzazione della zona euro, alla crescita sostenibile e al rilancio dell'occupazione. Il Consiglio ha ribadito non soltanto il bisogno di perseguire gli obiettivi a lungo termine del programma Europa 2020, ma ha anche espresso la necessità di attuare strategie a breve termine per il risanamento dell'economia e il rilancio dell'occupazione. Si allegano anche le conclusioni del Consiglio del 20 febbraio 2012, adottate dal Consiglio EPSCO nella sessione del 17 febbraio 2012, che hanno ad oggetto "l'analisi annuale della crescita e la relazione comune sull'occupazione nell'ambito del semestre europeo. Priorità per le azioni nel settore dell'occupazione e delle politiche sociali: orientamenti politici nel 2012".

Si segnala, inoltre, che il 2 aprile 2012 la Commissione europea ha presentato una "proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi" (COM(2012) 130) (in allegato). Essa intende chiarire l'interazione fra l'esercizio dei diritti sociali e l'esercizio delle libertà fondamentali poste alla base dell'Unione europea, come la libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi. Il 22 maggio è stata raggiunta per la prima volta la soglia per l'attivazione della procedura del "cartellino giallo" (1/3 dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali), secondo quanto previsto dagli articoli 6 e 7 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità annesso al trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. 7 parlamenti monocamerali e 5 camere di parlamenti bicamerali hanno adottato un parere motivato, per un totale di 19 voti (un voto in più rispetto ai 18 necessari per attivare la procedura del cartellino giallo) entro il termine delle 8 settimane¹. Il progetto dovrà quindi essere riesaminato.

Il Senato della Repubblica, con altre camere, non ha riscontrato la violazione del principio di sussidiarietà. Si allega la risoluzione della 11^a Commissione permanente approvata nella seduta del 2 maggio 2012 (Doc. XVIII n. 155).

Si riporta, infine, l'Allegato del "Programma di lavoro della Commissione per il 2012" (COM(2011) 777), adottato il 15 novembre 2011, nella parte riguardante le iniziative che la Commissione si è impegnata a realizzare in materia di Occupazione, affari sociali e inclusione.

¹ Per maggiori informazioni, si riporta il link al sito IPEX: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do?appLng=EN>.

CURRICULUM VITAE



László Andor (born 3 June, 1966, in Zalaegerszeg, HUNGARY) a Hungarian economist, holder of a Ph.D in economics, associate professor, editor of the journal "Eszmélet". Since 10 February, 2010 he has been Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Academic career

- Following his studies in the United States (George Washington University, Washington, D.C) he earned an M.A. in Development Economics at the University of Manchester, UK in 1993 as a British Council Fellow.
- Earned his M.A in economics from the University of Economic Sciences (today's Corvinus University of Budapest) in 1989.
- Graduated from Zrínyi Miklós Gimnázium (secondary grammar school) in Zalaegerszeg in 1984.

Fellowships and Grants

- Széchenyi Professorship Grant (2000-2003)
- Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS), Wassenaar – Netherlands (2001 - 2002)
- Department of War Studies, King's College, London – UK (1995)
- University of Oslo, Department of Political Science, Oslo - Norway (1992)

Professional career

- From 10 February 2010 onwards, Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion."
- Associate professor at the Economics Department at the Corvinus University of Budapest (currently on unpaid leave) and at the King Sigismund College (currently on unpaid leave).
- Participated in a number of international research projects like the European Union supported project for European Economic Policy Co-operation (EPOC 2002-2005), or the UK co-funded project on economic policy and combating poverty (2001-2002).
- Since 1993 - editor of the journal "Eszmélet", a quarterly journal for social critique and culture.
- Since 1999 - secretary and member of the board of trustees for the Kaldor Price.
- 2005-2010 - member of the board of directors of the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) in London, where he represents Hungary, the Czech Republic, Slovakia and Croatia.
 - 2008-9 vice-chair of Audit Committee
 - 2007-8 chair of Financial and Operations Policies Committee
 - 2006-7 chair of Budget and Administrative Affairs Committee

- 2004-2005 - member of the editorial board of the journal "Egyenlít?" (a monthly magazine on sociological and cultural subjects).
- 2004-2005 - member of the board of directors at Kopint-Datorg Rt (an economic research company).
- 2004-2005 – research for the European Trade Union Institute (The Labour Market and the Introduction of the Euro in Central Europe)
- 2004 – member of the organization team of the Progressive Governance Conference in Budapest
- 2003-2005 – advisor in the Prime Minister's Office.
- 2002-2005 – senior researcher at the Institute for Political Sciences.
- 1999-2001 – advisor for the World Bank on SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative)
- 1998-1999 – expert of the Budgetary and Finance Committee of the Hungarian National Assembly
- Since 1998 – member of the board of trustees at the Foundation of European Studies (Europe 2002).
- 1998 – supervising the Hungarian edition of the Third Way by Anthony Giddens
- 1997-1998 – visiting professor at Rutgers University (USA), where he focuses on the relations between the European Communities and Hungary as well as on the transition period in Hungary and Central-Eastern Europe.
- 1996-1999 – member of the board of directors of the youth committee of the Hungarian Economics Association.
- 1993-1997 – head of the College for Advanced Studies in Social Theory at the Budapest University of Economic Sciences and Public Administration.
- 1989-1991 – research fellow at the Economic and Social Research Institute of Trade Unions (ESRITU).

Political affiliations

- Member of the board of the Economic Section of the Hungarian Socialist Party (MSZP). Co-chairman of the Economic Section since 2005 and editor of its economic journal "Álláspontok" (Standpoints).
- Member of the board of József Attila Foundation, a social-democratic think tank (2002-2007).
- As a delegate of MSZP he was a member of the Budapest Municipality's Committee for European Integration and Foreign Affairs between 2002 and 2005.

Personal life

Mr Andor lives with his family, Erika Varsányi and their two children (2001, 2004)

Language skills

Native Hungarian, Fluent in English and Russian

My mandate

“Tackling the economic and social consequences of the crisis must be Europe’s top priority. We need to find a balanced way out of the current turmoil and help get people back into work. This cannot become the lost decade.”

President Barroso has given me responsibility for Employment, Social Affairs and Inclusion. The focus of my work must now be jobs. My task will be to work closely with Member States, workers and business to tackle unemployment and help the jobless back to work, preventing further poverty and social exclusion.

Together with my team and the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, we will use all the financial, legal and political instruments at EU level to help put Europe firmly on the path to a sustainable future. This includes a more integrated approach to social, economic and environmental policies.

As this Commission's mandate takes off, I believe we have a great opportunity for change. We must draw on the benefits of the Lisbon Treaty – the new "social clause" means social issues will be taken into account in shaping and implementing all EU policies. The Charter for fundamental rights will offer better protection for citizens through its new status, and is an important step towards the better protection of workers.

The financial crisis is a test for Europe's social cohesion. Yet the current economic and social upheaval is our chance to make employment and social policies a strong pillar in the new Europe 2020 strategy.

I have five priorities for the next five years:

JOBS:

- Rethink the European Employment Strategy, with the goal of creating greater employment opportunities for all;
- Deal with the critical situation of youth unemployment;
- Encourage governments to promote a flexicurity agenda in order to provide employment security for workers (easier job transitions and life-long learning);
- Ensure workers gain " New skills for New Jobs ", including green jobs, which will also improve Europe's competitiveness and raise productivity;
- Help keep older workers in employment and support active ageing.

FIGHTING POVERTY:

- Promote policies that support vulnerable groups and address the root causes of poverty;

- Prevent old-age poverty by moving ahead with proposals to secure adequate pensions systems for the long-term;
- Support the provision of accessible, affordable and high-quality social services.
- Further promote equal treatment of the Roma, help their inclusion into society and empower them to exit poverty;
- Seize the opportunities in the 2010 European Year for combating poverty and social exclusion and encourage involvement and political commitment from all partners in the fight against poverty and social exclusion;

EFFECTIVE EU FUNDS:

- Guarantee faster and more effective use of EU funds: the European Social Fund (ESF), the European Globalisation Adjustment Fund (EGF), the programme PROGRESS and, I hope very soon, the forthcoming Microcredit Facility;
- Ensure that EU cash acts as a catalyst for training, return to work and inclusion, complementing and reinforcing national actions.

SOCIAL DIALOGUE:

- Renew and intensify the dialogue with our social partners. Under the Lisbon Treaty, social dialogue becomes an objective of the European Union as a whole;
- Ensure that restructuring and change are managed in a socially responsible way;
- Work towards improving conditions in the workplace, and open a new chapter in EU level regulation of the working time;
- Address new emerging challenges in the area of health and safety at work, and use legislative instruments when it is the best way forward.

MOBILITY:

- Remove obstacles to the free movement of workers within the EU by improving the coordination of social protection schemes and portability of pension rights;
- Review the way the Posting of Workers Directive is interpreted and implemented, and make further steps if necessary.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 318 final provisoire

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015

{SWD(2012) 318}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di avviare "Europa 2020", una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2012) 318 final.

⁴ P7_TA(2012)0048 e P7_TA(2012)0047.

a favore dell'occupazione⁵, che insieme formano gli “orientamenti integrati”. Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

- (3) Il 12 luglio 2011 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014.
- (4) Il 23 novembre 2011 la Commissione ha adottato la seconda Analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del secondo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che è parte integrante della strategia Europa 2020. Sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la Commissione ha adottato, il 14 febbraio 2012, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui annovera l'Italia tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un'ulteriore analisi approfondita.
- (5) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita. Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia, promuovere la crescita e la competitività, lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e modernizzare la pubblica amministrazione.
- (6) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (7) Il 30 aprile 2012 l'Italia ha presentato il suo programma di stabilità, relativo al periodo 2012-2015, e il suo programma nazionale di riforma 2012. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto dei reciproci collegamenti interni. A norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 la Commissione ha anche svolto un esame approfondito per verificare se l'Italia presentasse squilibri macroeconomici. Nel suo esame approfondito⁷ la Commissione ha concluso che l'Italia presenta squilibri, che non sono tuttavia di natura eccessiva. In particolare, anche se il livello del debito pubblico è già sotto stretto controllo nell'ambito del patto di stabilità e crescita, gli sviluppi macroeconomici in materia di andamento delle esportazioni meritano un'attenzione particolare, al fine di ridurre il rischio di effetti negativi per l'economia.
- (8) In base alla valutazione del programma di stabilità a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico alla base del programma sia plausibile, nell'ipotesi che le condizioni dei mercati finanziari non peggiorino ulteriormente. In linea con le previsioni di primavera 2012 della Commissione, si prevede che il PIL reale registri una brusca contrazione quest'anno, per poi recuperare gradualmente nel 2013. Nel rispetto della procedura per i disavanzi eccessivi, l'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel

⁵ Decisione del Consiglio 2012/238/UE, del 26 aprile 2012.

⁶ COM(2012) 68 final.

⁷ SWD(2012) 156 final.

programma è portare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2012, sulla base di un ulteriore contenimento della spesa e di entrate aggiuntive. Successivamente alla correzione del disavanzo eccessivo, il programma conferma l'obiettivo di medio termine relativo a una posizione di sostanziale equilibrio in termini strutturali, il che riflette in modo adeguato quanto richiesto dal patto di stabilità e crescita, e prevede di raggiungerlo nel 2013, ossia con un anno di anticipo su quanto previsto nel precedente programma di stabilità. Sulla base del disavanzo strutturale (ricalcolato)⁸, lo sforzo medio annuo previsto a livello di bilancio nel periodo 2010-2012 è nettamente al di sopra dello 0,5% del PIL raccomandato dal Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi. Il ritmo previsto dell'aggiustamento in termini strutturali nel 2013 consente di raggiungere l'obiettivo di medio termine nel corso di tale anno e il previsto tasso di crescita della spesa pubblica, tenendo conto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, sarebbe in regola con il parametro di riferimento per la spesa previsto nel patto di stabilità e crescita. Il programma prevede che il rapporto debito pubblico/PIL raggiunga l'apice nel 2012 per poi iniziare a scendere ad un ritmo crescente parallelamente all'aumento dell'avanzo primario. Nel 2013-14 l'Italia attraverserà un periodo di transizione e i suoi piani in materia di bilancio dovrebbero assicurare progressi sufficienti a garantire il rispetto del parametro di riduzione del debito, come confermato anche nelle previsioni di primavera 2012 della Commissione. Secondo i piani il valore di riferimento della riduzione del debito sarà raggiunto alla fine del periodo di transizione (2015). Il raggiungimento di tali risultati in termini di disavanzo e di debito richiederà a livello di bilancio un'attuazione piena e rigorosa delle misure correttive adottate nel 2010-11. Infine, per quanto concerne la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, l'Italia sembra essere esposta ad un rischio medio.

- (9) Per quanto riguarda il quadro di bilancio, il Parlamento italiano ha approvato un disegno di legge che introduce il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale italiana. Saranno necessarie disposizioni attuative per definire le caratteristiche fondamentali della norma, ossia le modalità di applicazione e gli opportuni meccanismi di correzione e clausole di salvaguardia, nonché il necessario coordinamento tra i diversi livelli amministrativi. Il governo si è impegnato a perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante approfondite revisioni della spesa (spending review) a tutti i livelli amministrativi. Tali revisioni dovrebbero anche consentire di determinare l'ordine di priorità delle voci di spesa in modo favorevole alla crescita. Allo stesso scopo, è in corso un riorientamento dell'uso dei fondi strutturali mediante misure adottate nel marzo 2011 e con il Piano di Azione Coesione del novembre 2011, che mira anch'esso ad accelerare l'assorbimento dei fondi strutturali. Tale assorbimento e, di conseguenza, l'attuazione del Piano, tuttavia, continuano a essere ostacolati dalle considerevoli carenze in termini di capacità amministrativa, soprattutto nelle regioni dell'obiettivo "Convergenza".
- (10) La struttura del sistema fiscale così come il livello elevato di evasione fiscale e lavoro non dichiarato hanno inciso negativamente sui risultati economici del paese. Il rispetto

⁸ Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma, secondo la metodologia concordata.

delle norme fiscali e la governance fiscale sono inoltre ostacolati da una molteplicità di spese fiscali e da complesse e laboriose procedure amministrative. Il parziale spostamento del carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi e ai patrimoni già messo in atto è un primo passo importante verso un assetto tributario più propizio alla crescita; è tuttavia necessario un ulteriore spostamento, tenendo conto degli effetti distributivi.

- (11) L'accordo del giugno 2011 tra le parti sociali sulla riforma del quadro di contrattazione salariale, che è stato inserito formalmente nella legislazione, dovrebbe consentire un uso più esteso della contrattazione a livello delle imprese, che tenga conto in modo più puntuale delle esigenze delle specifiche attività produttive. Tuttavia, per affrontare pienamente la questione di costi unitari del lavoro su base nominale più dinamici rispetto ai propri partner commerciali - che costituisce un elemento determinante della perdita di competitività dell'Italia - il sistema di contrattazione salariale dovrebbe essere ulteriormente riformato consentendo accordi più flessibili anche a livello settoriale nazionale. Nell'aprile 2012 il governo ha proposto un'ambiziosa riforma del mercato del lavoro che affronta sfide presenti da lungo tempo sul mercato del lavoro italiano, compresa la sua segmentazione. Tale riforma deve essere adottata con urgenza, garantendo che i suoi obiettivi e il livello di ambizione rimangano commisurati alle sfide del mercato del lavoro italiano. La portata e l'efficacia della liberalizzazione dei servizi per l'impiego dovrebbe essere seguita con attenzione.
- (12) Nonostante gli sforzi per aumentare l'occupabilità delle lavoratrici, consistenti per lo più in incentivi fiscali mirati, il tasso di occupazione delle donne italiane è nettamente inferiore (46,5% nel 2011) rispetto alla media dell'UE a 27 (58,5% nel 2011). Sono necessarie ulteriori azioni in materia di strutture per l'infanzia e per l'assistenza agli anziani. La sfida è particolarmente importante per le lavoratrici più anziane nel settore privato, in quanto l'età pensionabile per le donne dovrebbe aumentare di cinque anni tra il 2012 e il 2018.
- (13) La disoccupazione giovanile ha raggiunto in Italia una media del 29,1% nel 2011 ed è ulteriormente aumentata nei primi mesi del 2012. In particolare, è elevato il tasso di disoccupazione tra i diplomati dell'istruzione terziaria e non vi è corrispondenza tra le competenze acquisite e quelle necessarie per il mercato del lavoro. La promozione dell'apprendistato come principale porta d'ingresso nel mercato del lavoro è positiva ma richiede ancora l'applicazione degli strumenti appropriati, quali un nuovo sistema di standard professionali e di formazione e di sistemi di certificazione delle competenze. La Commissione ha istituito un Gruppo d'azione per riprogrammare i fondi di coesione verso misure atte a sostenere l'occupazione dei giovani e lo sviluppo delle PMI.
- (14) Il tasso di dispersione scolastica (18,8% a livello nazionale, con forti variazioni regionali) ha effetti negativi sulla disoccupazione giovanile. Dovrebbero essere intraprese azioni più mirate e coordinate per affrontare la sfida dell'abbandono scolastico precoce combinando prevenzione, interventi e misure compensative. Gli insoddisfacenti risultati del sistema d'istruzione terziaria dovrebbero essere affrontati anche attraverso la piena attuazione della riforma universitaria del 2010 e mediante un legame più stretto tra i risultati delle università e l'assegnazione dei finanziamenti pubblici.

- (15) L'Italia ha adottato importanti misure per liberalizzare i servizi, in particolare quelli professionali, e per migliorare la concorrenza nelle industrie di rete. Tuttavia, rimangono da affrontare sfide molteplici nei settori dell'energia e dei trasporti, in particolare le ferrovie e i porti, in cui restano significative le strozzature dovute alle infrastrutture e al funzionamento del mercato.
- (16) Anche se alcune misure sono già state adottate per promuovere la semplificazione amministrativa, in Italia il contesto in cui operano le imprese resta complesso. In particolare, il sistema giudiziario è afflitto da varie inefficienze che concernono l'utilizzo delle risorse, le procedure e l'organizzazione istituzionale, carenze che si riflettono nel basso rendimento della giustizia civile italiana, con particolare riferimento alla durata eccessiva dei procedimenti e al volume dell'arretrato.
- (17) L'accesso al finanziamento per le PMI è difficile e l'intensità del venture capital è bassa. Nel dicembre 2011 è stato introdotto un regime fiscale agevolato che consente alle società di dedurre dal reddito imponibile il rendimento figurativo del nuovo capitale immesso nell'impresa. Questo dovrebbe facilitare l'aumento delle dimensioni delle PMI e gli investimenti nell'innovazione. Benché siano state adottate alcune misure per promuovere la R&S, segnatamente il rifinanziamento del credito d'imposta per gli investimenti delle imprese nella ricerca, l'intensità rimane bassa e l'attuazione di progetti innovativi è modesta.
- (18) L'Italia ha assunto una serie di impegni nel quadro del patto Euro Plus. Tali impegni, e l'attuazione degli impegni presentati l'anno scorso, sono connessi alla promozione dell'occupazione, al miglioramento della competitività, all'aumento della sostenibilità delle finanze pubbliche e al rafforzamento della stabilità finanziaria. La Commissione ha valutato l'attuazione degli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus. I risultati di tale valutazione sono stati tenuti in debito conto nelle raccomandazioni.
- (19) Nel contesto del semestre europeo, la Commissione ha effettuato un'analisi globale della politica economica dell'Italia, ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma e ha presentato un esame approfondito. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica dell'Italia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti UE, alla luce dell'esigenza di rafforzare la governance economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni che propone nell'ambito del semestre europeo sono riportate nei successivi punti da 1 a 7.
- (20) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità dell'Italia e il suo parere⁹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al seguente punto 1.
- (21) Alla luce dei risultati dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma dell'Italia per il 2012 e il programma di stabilità dell'Italia. Le sue raccomandazioni a norma

⁹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 sono riportate nelle raccomandazioni di cui ai seguenti punti da 1 a 7,

RACCOMANDA che l'Italia adotti provvedimenti nel periodo 2012-2013 al fine di:

1. attuare la strategia di bilancio come previsto e garantire che la situazione di disavanzo eccessivo sia corretta nel 2012; garantire il programmato obiettivo di avanzi primari strutturali per riportare il rapporto debito/PIL su una traiettoria in discesa entro il 2013; garantire progressi adeguati verso l'obiettivo di bilancio di medio termine, nel rispetto del parametro di riferimento per la spesa, e realizzare sufficienti progressi verso il rispetto del parametro della riduzione del debito;
2. garantire che il chiarimento delle caratteristiche chiave della norma costituzionale sul pareggio di bilancio, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, sia coerente con il quadro dell'UE; perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante la prevista spending review e l'attuazione del Piano di Azione Coesione del 2011 per migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi UE, in particolare nell'Italia meridionale;
3. adottare ulteriori misure per combattere la disoccupazione giovanile, migliorando anche la pertinenza del percorso formativo rispetto al mercato del lavoro facilitando il passaggio al mondo del lavoro, anche attraverso incentivi per l'avvio di nuove imprese e per le assunzioni di dipendenti; attuare il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche a livello nazionale per promuovere la mobilità del lavoro; adottare misure per ridurre i tassi di abbandono dell'università e combattere l'abbandono scolastico;
4. adottare in via prioritaria la riforma del mercato del lavoro per affrontare la segmentazione del mercato del lavoro e istituire un sistema integrato per le indennità di disoccupazione; adottare ulteriori provvedimenti per incentivare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare fornendo servizi per l'infanzia e l'assistenza agli anziani; per rafforzare la competitività in termini di costi, rafforzare il legame esistente fra salari fissati a livello settoriale e produttività attraverso ulteriori miglioramenti del quadro regolamentare per la determinazione dei salari, in consultazione con le parti sociali e in linea con le prassi nazionali;
5. proseguire la lotta contro l'evasione fiscale; perseguire l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, ad esempio intensificando verifiche e controlli; adottare misure per ridurre la portata delle esenzioni fiscali, le indennità e le aliquote IVA ridotte e semplificare il codice tributario; intraprendere ulteriori azioni per spostare il carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e i patrimoni nonché l'ambiente;
6. attuare le misure già adottate di liberalizzazione e semplificazione nel settore dei servizi; proseguire gli sforzi al fine di migliorare l'accesso al mercato nelle industrie di rete, nonché la capacità e le interconnessioni infrastrutturali;
7. semplificare ulteriormente il quadro normativo per le imprese e rafforzare la capacità amministrativa; migliorare l'accesso agli strumenti finanziari, in particolare al capitale, per finanziare le imprese in crescita e l'innovazione; attuare la prevista

riorganizzazione del sistema della giustizia civile e promuovere il ricorso a meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
SWD(2012) 318 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2012
dell'ITALIA**

che accompagna il documento

Raccomandazione per una

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

**sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia e che formula un parere del
Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2012-2015**

{COM(2012) 318 final}

INDICE

SINTESI	3
1. INTRODUZIONE	4
2. SVILUPPI ECONOMICI E SFIDE	5
2.1. Sviluppi economici recenti e prospettive	5
2.2. Sfide	6
3. VALUTAZIONE DELL'AGENDA POLITICA	6
3.1. Politica di bilancio e fiscale.....	6
3.2. Settore finanziario	6
3.3. Mercato del lavoro, istruzione e politica sociale.....	6
3.4. Misure strutturali per la crescita e la competitività	6
3.5. Modernizzazione dell'amministrazione pubblica	6
4. QUADRO GENERALE.....	6
5. ALLEGATO.....	6

SINTESI

Si prevede che nel 2012 l'attività economica dell'Italia subisca una contrazione dell'1,4%, prima di una graduale ripresa nel 2013. Stando alle previsioni, il tasso di disoccupazione dovrebbe aumentare ulteriormente, arrivando al 9,5% quest'anno e al 9,7% nel 2013.

La risposta politica adottata negli ultimi mesi per garantire il risanamento delle finanze pubbliche e affrontare le annose carenze strutturali dell'Italia è stata determinata e di ampia portata e ha investito numerosi settori, tra cui la fiscalità, le pensioni, la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi, il contesto imprenditoriale, l'efficienza della pubblica amministrazione e, di recente, il mercato del lavoro.

L'Italia continua ad essere confrontata a sfide serie ed importanti in vari settori. Il dualismo in termini di sviluppo economico tra il Nord e il Sud resta un problema generale per il paese. La piena attuazione della coraggiosa strategia di consolidamento di bilancio rappresenta una necessità urgente. La debole posizione concorrenziale a livello esterno richiede un migliore allineamento dell'andamento dei salari e della produttività. Il pesante onere fiscale che grava sul lavoro ha un impatto negativo sull'offerta e sulla domanda di manodopera. La riduzione dell'evasione fiscale e il miglioramento del rispetto delle norme richiedono ulteriori interventi decisi. I tassi di partecipazione al mercato del lavoro e di occupazione sono ancora molto modesti, in particolare tra i giovani, le donne e i lavoratori più anziani. La qualità generale del sistema di istruzione e di formazione è insoddisfacente: i livelli di abbandono scolastico sono elevati e la partecipazione ad attività di formazione permanente è scarsa. Le significative carenze infrastrutturali e la mancanza di concorrenza nelle industrie di rete, in particolare dell'energia e dei trasporti, ostacolano l'attività economica. L'ambiente imprenditoriale non è favorevole alla crescita a causa di inefficienze amministrative, regolamentazioni onerose e considerevoli debolezze del sistema giudiziario in materia civile.

1. INTRODUZIONE

Aspetti procedurali

Nel giugno 2011 la Commissione ha proposto sei raccomandazioni specifiche¹ relative alle politiche di riforma economica e strutturale dell'Italia. Nel luglio 2011 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato le raccomandazioni², che vertevano sui seguenti settori: finanze pubbliche, mercato del lavoro, concorrenza, contesto imprenditoriale, ricerca e innovazione e fondi di coesione.

Nel novembre 2011 la Commissione ha pubblicato la propria Analisi annuale della crescita per il 2012³ (AGS 2012) mediante la quale ha avanzato le proprie proposte per costruire un'intesa comune circa le priorità degli interventi da adottare nel 2012 a livello UE e nazionale. La Commissione ha individuato cinque priorità - risanamento di bilancio favorevole alla crescita, ripristino della normale attività di concessione di prestiti all'economia, promozione della crescita e della competitività, lotta alla disoccupazione e alle conseguenze sociali della crisi, ammodernamento della pubblica amministrazione - e ha incoraggiato gli Stati membri ad adottarle nel semestre europeo del 2012.

In questo contesto, nell'aprile 2012 l'Italia ha presentato il suo programma nazionale di riforma (PNR) e il programma di stabilità (PS) per il 2012, che sono stati poi approvati dal Parlamento italiano. Tali programmi forniscono informazioni dettagliate sui progressi registrati dal luglio 2011 e i piani per il futuro. Il programma nazionale di riforma è stato elaborato di concerto con le autorità locali e le parti sociali.

Il presente documento di lavoro dei servizi della Commissione valuta lo stato di attuazione delle raccomandazioni specifiche formulate nel 2011 e l'Analisi annuale della crescita per il 2012 in Italia, individua le sfide politiche da affrontare e, in quest'ottica, esamina i recenti piani di azione politica elaborati dal paese.

Valutazione globale

La risposta politica adottata per garantire il risanamento delle finanze pubbliche e affrontare le annose carenze strutturali dell'Italia è stata determinata e di ampia portata. L'Italia sta attuando un'ambiziosa strategia di risanamento del bilancio che, secondo le previsioni, dovrebbe correggere il disavanzo eccessivo entro il 2012 e consentirle di raggiungere l'obiettivo di medio termine relativo a una posizione di sostanziale equilibrio in termini strutturali entro il 2013, vale a dire con un anno di anticipo rispetto alla data indicata nelle raccomandazioni specifiche emesse nel 2011. Un altro deciso miglioramento della governance di bilancio, ossia l'inserimento nella Costituzione di una norma relativa al pareggio di bilancio, costituisce un'ulteriore dimostrazione dell'impegno assunto dall'Italia nei confronti di finanze pubbliche solide. L'Italia ha predisposto una vasta gamma di misure propizie alla crescita e alla competitività in materia di fiscalità, pensioni, concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi, contesto imprenditoriale, efficienza della pubblica amministrazione e, più recentemente, mercato del lavoro. Si tratta di misure che affrontano la maggior parte di quanto evidenziato nelle raccomandazioni specifiche del 2011. Nonostante questi importanti risultati, la piena attuazione delle misure adottate rimane problematica, soprattutto nei casi in cui richiede la cooperazione di molti partecipanti, ed esistono margini per ulteriori progressi nel programma di riforma.

¹ SEC(2011) 810 definitivo del 7 giugno 2011.

² GU C 215 del 21 luglio 2011.

³ COM(2011) 815 definitivo del 23 novembre 2011.

Le sfide più urgenti per l'Italia attengono ai settori delle finanze pubbliche, del mercato del lavoro, dell'istruzione e della regolamentazione del mercato, e parallelamente c'è spazio per rendere il sistema fiscale più orientato alla crescita e per incrementare l'efficienza della giustizia civile. In particolare, è necessario dare piena attuazione all'ambiziosa strategia di risanamento di bilancio. Un'altra problematica urgente per l'Italia è affrontare con ulteriori interventi la problematica situazione dei giovani nel mercato del lavoro, soprattutto alla luce del forte aumento della disoccupazione giovanile in conseguenza della grave crisi economica. Anche la concorrenza nel settore delle industrie di rete può essere ulteriormente migliorata.

Nel complesso, gli interventi di riforma previsti dal PNR sono pertinenti e ambiziosi per affrontare i problemi dell'Italia. Se correttamente attuate, le riforme contribuirebbero in modo significativo a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche e a rafforzare il potenziale di crescita dell'Italia.

2. SVILUPPI ECONOMICI E SFIDE

2.1. Sviluppi economici recenti e prospettive

Sviluppi economici recenti

L'economia italiana è nuovamente entrata in recessione nel secondo semestre del 2011. Le acute tensioni registrate nei mercati del debito sovrano negli ultimi mesi del 2011 e il conseguente crollo della fiducia degli operatori economici hanno determinato una forte contrazione della domanda. Di conseguenza, la crescita del PIL reale nel 2011 è stata complessivamente soltanto dello 0,4%, rispetto all'1,8% nel 2010.

L'aumento dell'occupazione iniziato nell'ultimo trimestre del 2010 si è arrestato verso la fine del 2011. Secondo le stime, il tasso di disoccupazione sarebbe salito al 9,8% nel marzo 2012, il livello più elevato dal luglio 2000, un risultato che colpisce oltre un giovane su tre in età lavorativa. La pressione inflazionistica è stata relativamente forte nel primo semestre del 2011, ma si è ridotta nei mesi successivi a motivo di un contenimento dei costi e di una domanda debole. Negli ultimi mesi del 2011, tuttavia, l'aumento delle aliquote delle imposte indirette ha contribuito al rialzo dei prezzi al consumo.

A causa del rapporto debito pubblico/PIL molto elevato l'Italia si è astenuta dall'adottare un forte stimolo di bilancio durante la crisi, ragion per cui il disavanzo pubblico è rimasto al di sotto della media della zona euro nel periodo 2009-2011. Nonostante ciò, il rapporto debito/PIL ha raggiunto il 120% del PIL a fine 2011, soprattutto in seguito al grave calo del PIL. L'impennata del costo del credito negli ultimi mesi del 2011 a seguito dell'aggravarsi della crisi del debito sovrano ha evidenziato il rischio di una crisi di liquidità a causa dell'ampia quota di debito da rinnovare nei primi mesi del 2012.

Prospettive

Secondo le previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, il PIL reale dovrebbe registrare una contrazione dell'1,4 % nel 2012, per poi recuperare gradualmente nel 2013. Il PIL reale dovrebbe continuare a registrare una diminuzione nel primo semestre 2012, giacché i piani di spesa e di investimento da parte dei consumatori e delle imprese sono frenati dalle scarse prospettive sul mercato del lavoro e da un grado di incertezza sempre elevato sui mercati finanziari. Si prevede che l'attività economica si stabilizzi nel secondo semestre dell'anno, ipotizzando che le condizioni dei mercati finanziari non peggiorino ulteriormente e che la differenza tra i rendimenti dei titoli di Stato italiani con scadenze a 10 anni e quelli di altri paesi rimanga leggermente al di sotto del 6%.

Il disavanzo delle partite correnti dovrebbe ridursi nel 2012-13, rispetto al 3,2 % del PIL registrato nel 2011, sulla scia di una domanda interna debole e del calo delle importazioni. Per contro, le esportazioni sono destinate ad aumentare in linea con una domanda sostenuta dei partner commerciali extra-UE. Non si prevede alcun miglioramento di rilievo nella competitività in termini di costi in quanto il costo nominale unitario del lavoro dovrebbe aumentare sostanzialmente in linea con il resto della zona euro: gli aumenti salariali nel settore privato dovrebbero essere modesti e le retribuzioni del settore pubblico sono state congelate per tutto il periodo 2011-2014, mentre la produttività generale è destinata a rimanere al livello attuale. L'inflazione dell'Indice armonizzato dei prezzi al consumo dovrebbe salire al 3,2% nel 2012, a motivo di prezzi del petrolio più elevati e di un ulteriore aumento delle imposte indirette, per poi scendere successivamente sotto il 2% alla fine del periodo di riferimento delle previsioni.

Secondo le previsioni, l'occupazione dovrebbe scendere. Al tempo stesso, la partecipazione della forza lavoro dovrebbe continuare a recuperare terreno, spinta dal graduale aumento della partecipazione dei lavoratori in età più avanzata - grazie alle recenti riforme pensionistiche, e dal rientro nel mercato del lavoro di lavoratori inattivi che sono ora indotti a cercare lavoro dalla diminuzione del reddito familiare disponibile. Di conseguenza, il tasso di disoccupazione dovrebbe aumentare ulteriormente nel 2012-2013.

La coerenza tra il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, segnatamente in termini di scenario macroeconomico e interconnessioni tra il settore della finanza pubblica e altri settori macroeconomici, è garantita dall'integrazione dei due documenti che compongono il Documento di Economia e Finanza (DEF), il quale include in una terza sezione anche l'Analisi delle tendenze nella finanza pubblica. Il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma sono conformi, rispettivamente, al codice di condotta e agli orientamenti definiti dalla Commissione.

2.2. Sfide

L'Italia deve far fronte a una duplice sfida: un debito pubblico molto elevato e una persistente debolezza della crescita. Queste problematiche sono di gran lunga precedenti alla crisi finanziaria globale e spiegano in gran parte le crescenti riserve degli investitori nei confronti della sostenibilità del debito pubblico italiano in un contesto caratterizzato da un'elevata avversione al rischio. Si è innescato un circolo vizioso tra crescita debole e le preoccupazioni circa la sostenibilità che opera in entrambe le direzioni: una crescita debole rende più difficile raggiungere e mantenere l'elevato avanzo primario necessario per ridurre il rapporto debito/PIL, mentre le riserve sulla sostenibilità del debito aumentano la pressione sui tassi di interesse e minano la fiducia degli operatori economici, con un impatto negativo sulla domanda interna e sull'attività economica in generale. Pertanto, benché i sostenuti sforzi volti al consolidamento di bilancio possano deprimere la domanda interna e la crescita nel breve termine, essi sono un presupposto indispensabile per ripristinare la fiducia e attuare una efficace strategia volta a stimolare la crescita. Esiste anche margine per migliorare la qualità delle finanze pubbliche, in un modo che stimoli la crescita, incrementando l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, spostando ulteriormente il carico fiscale dai fattori della produzione e migliorando il rispetto degli adempimenti tributari e la governance fiscale. Il sistema fiscale italiano è ancora caratterizzato da una consistente evasione fiscale e i costi amministrativi della riscossione delle imposte si attestano nell'intervallo superiore dello spettro dell'UE.

Nel periodo 1999-2007 la crescita annua reale del PIL in Italia è stata mediamente solo

dell'1,5%, circa $\frac{3}{4}$ di punto percentuale inferiore ai risultati conseguiti nell'intera zona euro. Ciò riflette in particolare una bassa crescita della produttività, in particolare perché la crescita della produttività totale dei fattori è drasticamente diminuita. Dopo la profonda recessione registrata nel 2008-2009 e la temporanea modesta ripresa del 2010-2011, il livello del PIL reale nel 2012 dovrebbe, secondo le proiezioni, essere di circa 6 punti percentuali inferiore al 2007. Una bassa crescita della produttività spiega in gran parte la notevole perdita di competitività esterna che l'Italia registra da oltre un decennio. Contribuiscono inoltre a questa tendenza una specializzazione merceologica non favorevole e un orientamento geografico non ottimale delle sue esportazioni (cfr. riquadro 1).

Infine, l'Italia risente ancora di un marcato dualismo in termini di sviluppo economico tra il Nord e il Sud, dove i deprimenti risultati economici del Mezzogiorno sono in gran parte dovuti alla sua incapacità di sfruttare il suo potenziale occupazionale⁴. Si tratta di un problema generale per l'Italia, che aggrava le sfide da affrontare in molti settori.

Nonostante i notevoli progressi realizzati nel corso dell'ultimo decennio, i tassi di partecipazione e di occupazione sono ancora molto modesti, in particolare tra le donne, i giovani e i lavoratori più anziani, e la disoccupazione di lunga durata è elevata tra i lavoratori giovani, soprattutto nel Mezzogiorno. Il pesante onere fiscale che grava sul lavoro ha un impatto negativo sull'offerta e sulla domanda di manodopera, e rimane insufficiente l'offerta di adeguate strutture per l'infanzia e per l'assistenza agli anziani a prezzi accessibili. La creazione di nuovi posti di lavoro permanenti è cronicamente insufficiente. Frammentarie riforme del mercato del lavoro adottate in passato hanno allentato le condizioni di ingresso al mercato del lavoro, aumentando il numero di contratti di lavoro atipici, ma non hanno modificato il tradizionale assetto del mercato del lavoro italiano, basato sulla protezione dei lavoratori già occupati che godono di estese garanzie contro i licenziamenti individuali e su un accesso preferenziale ad un sistema di indennità di disoccupazione che ostacola la mobilità occupazionale e settoriale. Di conseguenza, l'occupazione è aumentata ma a costo di una maggiore segmentazione. Molti dei lavoratori esclusi dalle condizioni garantite – segnatamente i giovani e le donne – risentono della precarietà del posto di lavoro e non godono di adeguate indennità in caso di disoccupazione. Durante la crisi del 2008-09 la copertura delle indennità di disoccupazione è stata estesa alle categorie di lavoratori che prima non potevano usufruirne a causa del settore, delle dimensioni dell'impresa o del tipo di impiego, ma il sistema rimane frammentato e i sussidi sono spesso concessi in modo discrezionale. Infine, le disparità di reddito sono elevate rispetto agli standard internazionali e i lavoratori poco qualificati, i minori e le famiglie numerose sono particolarmente esposti al rischio di povertà e di esclusione sociale⁵.

Gli aumenti delle retribuzioni non rispecchiano adeguatamente le condizioni del mercato locale del lavoro e la produttività. Ciò è particolarmente rilevante in un contesto di debole crescita della produttività che ha progressivamente eroso la competitività in materia di costi dell'economia italiana nel suo insieme, contribuendo a mantenere le disparità regionali nelle prestazioni del mercato del lavoro.

⁴ Gli squilibri regionali in Italia sono considerevoli: la disoccupazione e una bassa partecipazione femminile sono concentrate nelle regioni meridionali. Il tasso di occupazione varia sensibilmente, con più di 21 punti percentuali di differenza tra il Nord-Est (67,6%) e le regioni del Mezzogiorno (46,5%).

⁵ In base ai dati Eurostat, nel 2010 il 24,5% della popolazione italiana era a rischio di povertà o esclusione sociale, rispetto ad una media UE del 23,5%.

L'Italia è in ritardo rispetto agli altri paesi dell'UE in termini di formazione del capitale umano. Il rendimento degli studenti italiani, valutato nell'ambito del *Programme for International Student Assessment* dell'OCSE, è variabile: mentre nelle regioni settentrionali i risultati sono in linea o superiori alla media dell'UE, nel Sud la situazione è significativamente più grave. Nonostante varie riforme dell'istruzione, l'abbandono scolastico resta una grande sfida. Anche il tasso di istruzione terziaria e la partecipazione degli adulti in attività di formazione permanente sono piuttosto basse, a danno del perfezionamento professionale della forza lavoro. Si tratta di un modello di specializzazione produttiva ancora incentrato sui settori tradizionali ad alta intensità di manodopera, con limitata intensità di ricerca, sviluppo e innovazione; tale caratteristica, che si aggiunge alle piccole dimensioni delle imprese italiane, tende a limitare la domanda di lavoratori altamente qualificati e frenare lo sviluppo di capacità in materia di ricerca e sviluppo.

L'accumulazione di capitale è inoltre ostacolata da una serie di fattori, tra cui il livello relativamente elevato delle imposte sulle società e un complesso sistema fiscale, nonché una cultura di governo societario e caratteristiche istituzionali che contribuiscono al mantenimento di una struttura economica estremamente frammentata, con una prevalenza di piccole imprese che dipendono fortemente dalle banche per i loro finanziamenti. Anche le carenze infrastrutturali ostacolano l'attività economica e limitano l'attrattiva che il paese può esercitare nei confronti degli investimenti esteri. Innanzitutto, l'Italia soffre di una grave carenza di infrastrutture nel settore energetico e l'impiego delle strutture esistenti non è ottimale. Gli impianti di stoccaggio e di importazione di gas sono in difficoltà di fronte a eventi eccezionali e sono insufficienti a soddisfare il fabbisogno di un paese che intende diventare un "hub del gas" per l'UE. La quota elevata del gas importato per la produzione di energia elettrica significa che la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica dipende, in ultima analisi, dalla sicurezza dell'approvvigionamento di gas⁶. Nonostante i recenti progressi, la concorrenza nel settore del gas rimane limitata e il settore dell'energia elettrica è ancora intensamente concentrato in alcune zone del paese. La mancanza di infrastrutture adeguate determina un uso non ottimale delle capacità di produzione dell'energia il che, unito alle carenze di mercato, porta ad alti prezzi dell'energia per i consumatori. L'Italia è dipendente in larga misura dalle importazioni di energia e l'ulteriore sviluppo di fonti energetiche rinnovabili potrebbe svolgere un ruolo importante nel proteggere il paese da shock esterni nell'approvvigionamento energetico. Anche il settore dei trasporti deve affrontare una serie di sfide, soprattutto nei settori dei trasporti ferroviari e marittimi. Nonostante la crescente concorrenza nei servizi ad alta velocità, il grado di apertura del mercato nel settore ferroviario non è ancora ottimale. Le Ferrovie dello Stato italiane controllano ancora sia il gestore dell'infrastruttura ferroviaria sia il principale operatore nel settore dei trasporti di persone e merci, il che ostacola il funzionamento ottimale del settore. Nel settore del trasporto marittimo, l'insufficiente interconnessione con il trasporto interno e la scarsa concorrenza costituiscono altre sfide importanti per l'Italia.

Lo sviluppo infrastrutturale in Italia trarrebbe vantaggio da un migliore uso dei fondi di coesione dell'UE, più mirato su progetti atti a stimolare la crescita. La capacità di assorbimento di questi fondi è particolarmente bassa tra le regioni del Sud.

Il contesto regolamentare italiano è appesantito da inefficienze della pubblica amministrazione, gravose normative in materia di imprese e di diritto del lavoro, un

⁶ L'Italia è il maggiore importatore netto di energia elettrica all'interno dell'UE; le importazioni coprono quasi il 15% del suo fabbisogno di energia elettrica.

complesso sistema fiscale e una costosa esecuzione dei contratti dovuta a carenze cruciali nel sistema italiano della giustizia civile. Inoltre, l'attuazione ancora incompleta della direttiva "Servizi" a livello locale contribuisce a rendere difficile il contesto imprenditoriale.

Riquadro 1. Sintesi dei risultati dell'analisi approfondita nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici

Il 14 febbraio 2012 la Commissione europea ha presentato la prima relazione sul meccanismo di allerta, redatta in conformità del regolamento (CE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici. La relazione annovera l'Italia tra i 12 Stati membri la cui situazione macroeconomica deve essere sottoposta ad un esame più approfondito al fine di individuare squilibri, effettivi o potenziali, e i possibili rischi macroeconomici che ne possono derivare.

Il principale squilibrio dell'economia italiana è l'elevato debito pubblico. In combinazione con le insoddisfacenti prospettive di crescita, esso costituisce la principale vulnerabilità dell'economia italiana, con effetti negativi per il settore bancario e l'economia reale e possibili ricadute negative per la zona euro nel suo complesso. Inoltre, dall'adozione dell'euro, l'Italia ha perso competitività nei confronti dell'estero, soprattutto a causa di una stagnante crescita della produttività e una sfavorevole struttura delle esportazioni. Per quanto il disavanzo delle partite correnti resti contenuto, il suo andamento negativo potrebbe comportare significativi rischi macroeconomici per l'Italia e l'intera zona euro. Le principali osservazioni della presente analisi sono:

- L'elevato debito pubblico rappresenta un fondamentale squilibrio dell'economia italiana, con effetti negativi per l'economia reale e possibili ricadute negative per la zona euro nel suo complesso. La tassazione elevata, attuale e prevista, necessaria per provvedere al servizio del debito e intraprendere un percorso sostenibile, grava sui costi del lavoro e del capitale. Inoltre, i premi di rischio più elevati connessi con l'elevato debito pubblico incidono sul costo del capitale anche per il settore finanziario e l'economia reale. Altri fattori sono la maggiore incertezza sul piano macroeconomico e un ridotto margine per le politiche di bilancio anticicliche. Infine, la crisi del debito sovrano nella zona euro ha evidenziato le potenziali ricadute negative derivanti da un accumulo del debito in un'Unione monetaria. Anche se durante la crisi l'aumento del rapporto debito/PIL era più contenuto rispetto al resto della zona euro, il suo alto livello ha esposto il paese alle preoccupazioni degli investitori in merito alla sostenibilità, in particolare in un contesto di risultati di crescita deludenti e di forte avversione al rischio.
- L'Italia ha registrato un calo della competitività dalla fine degli anni '90, dovuta a fattori sia relativi ai costi che indipendenti da essi. Ciò è particolarmente evidente nelle perdite di quote di mercato subite dall'Italia a livello mondiale, mentre si riflette solo parzialmente nella posizione esterna dell'Italia, data la crescita relativamente modesta della domanda interna. Benché il disavanzo delle partite correnti rimanga ancora entro la soglia del quadro di valutazione, la tendenza negativa deve essere invertita per continuare ad assicurare la sostenibilità della posizione verso l'estero dell'Italia.

La stagnazione della produttività è il fattore principale all'origine della perdita di competitività in materia di costi dell'Italia, successivamente all'adozione dell'euro. La competitività in termini di costi, misurata mediante il tasso effettivo di cambio basato sul costo unitario del lavoro, si è aggravata rispetto ai principali concorrenti della zona euro nei primi anni di adesione alla moneta unica. Mentre la produttività dell'Italia non ha tenuto il passo della media della zona euro, le retribuzioni sono aumentate sostanzialmente in linea con gli altri paesi della zona euro, se non leggermente di più, facendo registrare una dinamica dei costi unitari del lavoro più sostenuta. Le stime più recenti indicano una leggera sopravvalutazione del tasso di cambio effettivo reale dell'Italia e quindi un adeguamento ancora gestibile se gli sviluppi salariali saranno coerenti con la necessità di recuperare la competitività in termini di costi e l'attuazione di coraggiose riforme strutturali riuscirà a rafforzare la crescita della produttività.

- Il calo della competitività può essere spiegato anche con una sfavorevole specializzazione merceologica del paese e destinazioni geografiche non ottimali per le sue esportazioni. Con un mix di prodotti di esportazione piuttosto simile a quello delle economie emergenti, l'Italia è stata più esposta alla crescente concorrenza mondiale rispetto agli altri paesi della zona euro. Per rispondere in parte a queste pressioni concorrenziali, già prima della crisi era stata avviata la ristrutturazione del settore *tradable*: pur mantenendo la propria specializzazione nei settori ad alta intensità di manodopera, il commercio italiano ha registrato un aumento della qualità. Le esportazioni dell'Italia sono anche ostacolate dalla loro presenza ancora relativamente debole nei mercati emergenti in rapida crescita, soprattutto l'Asia orientale. Le piccole dimensioni delle imprese italiane costituiscono uno dei motivi principali che ostacolano il riorientamento delle esportazioni italiane verso mercati più lontani.

3. VALUTAZIONE DELL'AGENDA POLITICA

3.1. Politica di bilancio e fiscale

Sviluppi di bilancio e dinamica del debito

Il programma di stabilità aggiornato conferma l'obiettivo principale della strategia volta al consolidamento di bilancio dell'Italia, presentata dal governo in settembre e rinnovata nel dicembre 2011, di conseguire il pareggio di bilancio in termini strutturali⁷, vale a dire l'obiettivo a medio termine dell'Italia, entro il 2013. L'obiettivo di medio termine riflette in modo adeguato quanto richiesto dal patto di stabilità e crescita. Il piano del pareggio nel 2013 è più ambizioso rispetto a quello presentato nel programma aggiornato dell'aprile 2011, sul quale si basava la raccomandazione del luglio 2011 del Consiglio intesa a ridurre il disavanzo strutturale a ½ punto percentuale del PIL entro il 2014. Il piano comprende le misure adottate nell'estate e nel dicembre 2011 in risposta alla crisi del debito sovrano e alla forte avversione al rischio sui mercati finanziari.

In termini nominali, il programma prevede di ridurre il disavanzo all'1,7 % del PIL nel 2012, vale a dire il termine stabilito per la correzione del disavanzo eccessivo, e di raggiungere un sostanziale pareggio nominale del bilancio nel 2014. Gli obiettivi sono sostenuti da misure adottate nel 2010 e 2011 per gli anni 2012-14 (cfr. tabella nel riquadro 2). Lo sforzo di risanamento è concentrato nel 2012, anno in cui il programma prevede un adeguamento strutturale (ricalcolato) di 3,2 punti percentuali del PIL, seguito dalla riduzione di un ulteriore punto percentuale del PIL nel 2013, il che consentirebbe all'Italia di raggiungere l'obiettivo di bilancio di medio termine in tale anno.

Nel 2011 la posizione di bilancio dell'Italia è migliorata, in linea con l'obiettivo: il disavanzo delle amministrazioni pubbliche è sceso al 3,9 % del PIL (dal 4,6 % nel 2010 e dal 5,4 % nel 2009) e il saldo primario è divenuto positivo passando all'1 % del PIL (dallo 0,0 % nel 2010 e - 0,9 % nel 2009). Misure una tantum volte alla riduzione del disavanzo hanno contribuito al risultato, controbilanciando un gettito delle entrate correnti inferiore al previsto. La spesa per interessi è aumentata di 0,3 punti percentuali del PIL, mentre la riduzione del disavanzo è dovuta quasi interamente alla spesa primaria, diminuita di 1 punto percentuale del PIL (al 45,1 %). La spesa primaria corrente ha registrato un moderato aumento, soprattutto grazie al blocco delle retribuzioni e delle assunzioni nella pubblica amministrazione, mentre la spesa in conto capitale è scesa notevolmente sulla scia di ulteriori riduzioni nelle sovvenzioni agli investimenti e di un'operazione una tantum di vendita di licenze di banda larga, contabilizzate come spese negative. Le entrate totali sono aumentate di 0,1 punti percentuali del PIL (a 46,1 %), soprattutto grazie all'imposta di capitale una tantum sulla rivalutazione dei beni d'impresa. Anche le imposte indirette sono aumentate, mentre le imposte sul reddito sono rimaste stabili.

Nel 2012 il programma prevede una diminuzione del disavanzo all'1,7 % del PIL e un ulteriore miglioramento dell'avanzo primario al 3,6 % del PIL, grazie alle sostanziose misure di risanamento del bilancio adottate nel 2010-2011 e nonostante una riduzione delle sottostanti prospettive di crescita rispetto al programma 2011 aggiornato. Le prospettive macroeconomiche del programma per il 2012 sono sostanzialmente in linea con le previsioni di primavera: riportano una flessione più modesta della domanda interna, quasi interamente compensata da un contributo meno positivo delle esportazioni

⁷ Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma, in applicazione della metodologia convenuta.

nette. Ciò implica che la composizione del PIL presentata nel programma ha una più forte componente fiscale rispetto a quanto stimato nelle previsioni di primavera, il che spiega in larga misura la differenza di 0,3 punti percentuali di PIL nelle proiezioni del disavanzo. Sulla base del congelamento delle retribuzioni, dell'evoluzione delle carriere e delle assunzioni nella P.A., in aggiunta alla parziale deindicizzazione dei trattamenti pensionistici, nel 2012 il programma prevede un aumento marginale in termini nominali della spesa primaria corrente, che rimane invariata in percentuale del PIL, ampiamente in linea con le previsioni di primavera. Queste ultime indicano un aumento piuttosto rapido della spesa per interessi, compensato da una leggera flessione della spesa in conto capitale, che il programma prevede invece stagnante. Grazie alle diverse misure volte ad incrementare le entrate fiscali adottate nel 2011, le stime relative al gettito fiscale corrente registrano una crescita di oltre 10 % e un marcato aumento in percentuale del PIL, considerevolmente maggiore di quanto indicato nelle previsioni di primavera, principalmente a causa della diversa composizione della crescita. In entrambe le proiezioni le imposte in conto capitale sono indicate in forte calo nel 2012. Considerato al suo valore nominale, l'obiettivo di disavanzo per il 2012 è ben al di sotto del valore di riferimento del 3 %. In termini strutturali, il previsto adeguamento annuale (ricalcolato) di 3,2 punti percentuali del PIL supera l'adeguamento medio annuo minimo di 0,5 punti percentuali richiesto nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi. Il saldo primario strutturale dovrebbe aumentare di 3,5 punti percentuali per attestarsi al 4,8 % del PIL. Sussistono rischi sia per quanto riguarda l'attuazione, dato che alcune misure devono essere applicate in modo rigoroso per generare i risparmi di spesa messi in bilancio, sia sotto il profilo macroeconomico, poiché la crescita potrebbe risultare inferiore e le spese per interessi più elevate del previsto nell'ipotesi di una nuova recrudescenza delle tensioni sul mercato del debito sovrano.

Le prospettive di crescita del programma per il 2013 sono molto simili alle previsioni di primavera; la principale differenza consiste nelle più favorevoli prospettive per la domanda interna riportate nel programma, mentre le previsioni di primavera indicano ancora un contributo negativo. Ciò ha implicazioni evidenti per la dinamica delle entrate, che dovrebbe aumentare di quasi ½ punto percentuale del PIL nel programma, mentre rimane invariata come percentuale del PIL nelle previsioni di primavera. Le stime relative alle spese totali sono molto simili, con una spesa per interessi leggermente più elevata nelle previsioni di primavera, compensata solo in parte dalla minore spesa in conto capitale.

Nel complesso, il disavanzo nominale - che il programma stima allo 0,5 % del PIL - appare ottimistico rispetto al 1,1 % del PIL nelle previsioni di primavera. Il programma prevede un avanzo primario maggiore (4,9 % del PIL) delle previsioni di primavera (4,5%), in cui il previsto aumento dell'avanzo primario strutturale, per il 2012-13, è di circa 4 punti percentuali del PIL, derivante da un incremento delle entrate strutturali di 2½ punti percentuali del PIL e da una diminuzione della spesa primaria strutturale di 1½ punti percentuali del PIL. Tuttavia, le previsioni di primavera indicano che il pareggio di bilancio in termini strutturali sarà raggiunto nel 2013.

Secondo le informazioni fornite nel programma e le previsioni dei servizi della Commissione, il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, non supererà nel 2013 un tasso che è inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL (-0,8 %) e che assicura un adeguamento strutturale annuo verso l'obiettivo di medio termine dello 0,5% del PIL.

Nel periodo 2014-15, il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, previsto dal programma non supera il tasso di riferimento a medio termine della crescita potenziale del PIL (0,3 %). Giova osservare che le proiezioni del programma per il periodo 2014-15 non contengono altri adeguamenti in termini strutturali: il conseguimento di un pareggio nominale di bilancio in quegli anni dipende dall'effettivo verificarsi delle favorevoli prospettive di crescita ipotizzate nel programma (tasso di crescita reale del PIL dell'1,0 % nel 2014 e dell'1,2 % nel 2015).

Riquadro 2. Principali misure

Principali misure di bilancio adottate nel 2010-11

Entrate	Spese
2011	
Misure di lotta all'evasione fiscale (0,1% del PIL) Aumento dell'aliquota IVA normale (0,3% del PIL)	Tagli ai trasferimenti alle autorità regionali e locali (-0,4% del PIL) Congelamento delle retribuzioni del settore pubblico e restrizioni alle assunzioni (-0,1% del PIL) Tagli alla spesa ministeriale discrezionale (-0,1% del PIL)
2012	
Reintroduzione dell'imposta sull'abitazione principale di proprietà e aumento delle aliquote d'imposta su altri beni immobili (0,7% del PIL) Accise (0,5% del PIL) Imposta di bollo sulle attività finanziarie (0,3% del PIL) Aliquote IVA (0,2% del PIL) Armonizzazione dell'aliquota della ritenuta applicabile a interessi e dividendi per le persone fisiche (0,1% del PIL) Addizionale regionale sui redditi delle persone fisiche (0,1% del PIL) Misure di lotta all'evasione fiscale e recupero delle imposte non versate (0,5% del PIL) ACE e deducibilità dei costi del lavoro (-0,15% del PIL)	Tagli ai trasferimenti alle autorità regionali e locali (-0,2% del PIL) Tagli alla spesa ministeriale discrezionale (-0,4% del PIL) Parziale deindicizzazione dei trattamenti pensionistici (-0,1% del PIL) Altre spese correnti (autorità locali, missioni militari all'estero) (0,2% del PIL)

2013	
<ul style="list-style-type: none"> • Aliquote IVA (0,6% del PIL) • Imposta di bollo sulle attività finanziarie (0,2% del PIL) • Contributo di solidarietà prelevato sugli stipendi pubblici elevati (0,1% del PIL) • Contributi sociali più elevati per i lavoratori autonomi (0,1% del PIL) <p>Misure di lotta all'evasione fiscale e recupero delle imposte non versate (0,1% del PIL)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deducibilità dei costi del lavoro (-0,2% del PIL) • ACE e deducibilità dei costi del lavoro (-0,15% del PIL) 	<ul style="list-style-type: none"> • Risparmi derivanti dall'innalzamento dell'età pensionistica, dalla deindicizzazione dei trattamenti pensionistici e rinvio del pagamento delle liquidazioni (-0,4% del PIL) • Tagli minori alla spesa ministeriale discrezionale (0,2% del PIL)
2014	
<ul style="list-style-type: none"> • ACE e deducibilità dei costi del lavoro (-0,1% del PIL) 	<ul style="list-style-type: none"> • Risparmi derivanti dall'innalzamento dell'età pensionabile, dalla deindicizzazione dei trattamenti pensionistici (-0,1% del PIL)
<p>Note: L'impatto di bilancio riportato nella tabella è l'impatto incrementale annuo indicato nel programma, ossia dalle autorità nazionali. Il segno positivo implica che le spese/entrate sono aumentate a seguito della misura. Le misure di carattere permanente non sono ripetute per gli esercizi successivi, a meno che l'impatto di bilancio cambi in modo significativo. Lo scenario "status quo" esclude i rinnovi contrattuali fino al 2015.</p> <p>Il grado di dettaglio rispecchia il tipo di informazioni fornite nel programma di stabilità e nel bilancio pluriennale.</p>	
<p>L'Italia ha anche adottato diverse <u>misure macrostrutturali</u> intese a rafforzare il potenziale di crescita, senza incidenza diretta sul saldo di bilancio. Esse sono descritte e valutate nelle sezioni che seguono.</p>	

A partire dal 2008 il rapporto debito lordo delle pubbliche amministrazioni/PIL è nuovamente aumentato, soprattutto a causa di sviluppi negativi del PIL in termini reali, toccando il 120,1% nel 2011 (dal 103,1% nel 2007). Secondo il programma, il rapporto debito/PIL dovrebbe raggiungere il punto di massima nel 2012 - anche in considerazione del significativo contributo dell'Italia ai firewall per la zona euro - e iniziare la discesa a partire dal 2013, grazie ai consistenti e crescenti avanzi primari.

Alla fine del 2011 la scadenza media dei titoli di Stato era di sette anni, mentre la loro durata finanziaria era di circa 4,7 anni, vale a dire leggermente inferiore ai corrispondenti valori a fine 2010 (7,2 e 4,9 anni rispettivamente). Grazie a tali durate relativamente lunghe, secondo l'analisi di sensitività presentata nel programma, un aumento permanente di 1 punto percentuale nell'intera curva dei rendimenti a partire da fine marzo 2012 produrrebbe un impatto aggiuntivo sulla spesa per interessi pari a solo 0,19 % del PIL il primo anno, 0,36 % nel secondo e 0,44 % nel terzo. Tali aumenti sono leggermente inferiori alle stime riportate nel programma precedente, dato che ora il previsto fabbisogno di cassa da finanziare è molto inferiore.

Per il 2012-13 le proiezioni del debito nel programma sono simili a quelle delle previsioni di primavera. L'effetto di incremento del debito dello scarto tra i tassi d'interesse reali pagati sul debito e la crescita reale del PIL è leggermente superiore nelle previsioni di primavera, mentre gli avanzi primari a riduzione del debito sono leggermente maggiori nel programma. Realizzare il programmato obiettivo di avanzi primari elevati riporterebbe il rapporto debito/PIL su una traiettoria in costante discesa. Ciò contribuirebbe a migliorare la percezione nei mercati finanziari della sostenibilità del debito e a creare un circolo virtuoso, riducendo i rendimenti sui titoli sovrani italiani.

Nel 2013-14 l'Italia attraverserà un periodo di transizione e i suoi piani in materia di bilancio dovrebbero assicurare progressi sufficienti a garantire il rispetto del criterio del debito. Secondo i piani il valore di riferimento per la riduzione del debito sarà raggiunto alla fine del periodo di transizione (2015).

Sostenibilità a lungo termine

Nel lungo periodo, l'andamento delle spese connesse all'invecchiamento demografico è inferiore alla media dell'UE, anche grazie alle recenti misure che contribuiscono a più che stabilizzare la spesa pensionistica in rapporto al PIL. Inoltre, la posizione di bilancio iniziale è già sufficiente per mettere il debito su un percorso di riduzione costante giacché, nell'ipotesi che non siano presi ulteriori provvedimenti, scenderebbe a 95,9 % del PIL entro il 2020. Il conseguimento degli obiettivi di bilancio indicati dal programma contribuirebbe a ridurre il debito in tempi ancora più rapidi entro il 2020, anche se rimarrebbe comunque al di sopra del valore di riferimento del 60 % del PIL. Il mantenimento di avanzi primari sufficienti nel medio periodo, come previsto dal programma, avrebbe pertanto l'effetto di migliorare in modo significativo la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Quadri di bilancio

Il 17 aprile 2012 il Parlamento ha adottato una legge che introduce il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale italiana, a decorrere dal 2014. La modifica della Costituzione stabilisce che tutti i sottosettori delle amministrazioni pubbliche devono contribuire a garantire il pareggio del bilancio dell'intera amministrazione pubblica, coerentemente con la legislazione UE. Tale norma accolla pertanto alle Regioni la responsabilità di mantenere un bilancio in pareggio a livello regionale, mentre le amministrazioni locali sono tuttora autorizzate a contrarre prestiti per finanziare i loro investimenti. I provvedimenti attuativi dovranno precisare le principali caratteristiche delle nuove norme, e prevedere meccanismi correttivi atti a compensare disavanzi temporanei nei periodi di congiuntura sfavorevole o in circostanze eccezionali, meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli amministrativi e garanzie per l'indipendenza di un organismo di vigilanza collegato al Parlamento.

Parte dello sforzo di risanamento realizzato attraverso la legislazione approvata nel 2011 si basa su risparmi di spesa da parte delle amministrazioni centrali e locali. Il processo di razionalizzazione della spesa sarà agevolato dal previsto esercizio approfondito di revisione delle spese (spending review). Nel breve termine il governo prevede di realizzare, con la collaborazione di tutti i ministri, economie pari allo 0,3 % del PIL nel 2012. Nel frattempo, è in fase di preparazione una più ampia revisione delle spese. Il governo manifesta una giustificata prudenza circa l'entità dei risparmi immediati che genererà l'esercizio di spending review e attribuisce maggiore importanza ai meccanismi permanenti che promuovono l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. Nel presente esercizio di revisione, tuttavia, dovrebbero essere considerate prioritarie le voci di spesa atte a promuovere la crescita (ad esempio, istruzione, innovazione).

Il decentramento fiscale in Italia è ancora incompleto trasferimenti provenienti dal governo centrale continuano a finanziare una quota ingente della spesa regionale e locale. Ciò ha determinato considerevoli squilibri verticali di bilancio: le amministrazioni locali sono all'origine di oltre un terzo del totale della spesa delle amministrazioni pubbliche nel 2009, malgrado abbiano una limitata autonomia a livello di entrate. Il completamento del federalismo fiscale può rivelarsi un utile complemento alle riforme strutturali e al risanamento di bilancio in Italia. Conferendo alle amministrazioni periferiche maggiori competenze in materia di bilancio e obbligandole a rendere conto ai loro cittadini dell'utilizzo dei fondi pubblici, è possibile migliorare la distribuzione delle risorse pubbliche e il rapporto tra contribuenti e amministrazioni pubbliche. Tuttavia, una forte decentralizzazione di bilancio richiede ovviamente un quadro altrettanto forte per il coordinamento di bilancio a tutti i livelli amministrativi. Nel breve periodo, rimane prioritario rafforzare il controllo sulla spesa decentrata mediante un'applicazione rigorosa del patto interno di stabilità e del Patto salute. A più lungo termine, si devono definire dettagliate modalità di attuazione del federalismo fiscale in modo da promuovere la disciplina di bilancio.

Sistema fiscale

Gli ulteriori sforzi di risanamento delle finanze pubbliche compiuti dall'estate 2011 in risposta alla crisi del debito sovrano vertono essenzialmente sul lato delle entrate, il che comporta un ulteriore aggravamento del carico fiscale generale già elevato. Tuttavia, come già annunciato nell'ambito degli impegni assunti con il patto Euro Plus, le nuove misure operano un certo riequilibrio del carico fiscale trasferendolo dal lavoro e dal capitale verso il consumo e la ricchezza patrimoniale, provvedimento opportuno data la marcata dipendenza dell'Italia da imposte dirette e il potenziale di crescita insito in un tale spostamento; allo stesso tempo la composizione delle misure aumenta l'equità complessiva del sistema. Tali misure comprendono una maggiore deducibilità dei costi del lavoro dalla base imponibile delle imprese, in particolare per le donne e i giovani lavoratori, un aumento delle imposte sulle proprietà immobiliari con una rivalutazione della base imponibile, maggiori imposte sugli strumenti finanziari e su determinati beni di lusso. Il governo ha inoltre in programma una riforma di ampio respiro delle spese fiscali che dovrebbe contribuire a semplificare il regime tributario e avere conseguenze su altri settori dell'economia. Ad esempio, la sovvenzione relativa al trattamento fiscale dell'uso privato di veicoli aziendali ha effetti negativi sull'ambiente.

Inoltre, una nuova legge delega sulla riforma fiscale adottata dal governo il 16 aprile mira a i) semplificare il sistema fiscale grazie alla revisione e alla razionalizzazione delle spese fiscali; ii) renderlo più favorevole alla protezione dell'ambiente; iii) migliorare il rispetto della normativa tributaria e rafforzare la lotta contro l'evasione fiscale, iv) sostituire l'imposta sul reddito delle persone fisiche per le microimprese e i lavoratori autonomi con il pagamento a forfait di un'unica imposta societaria, e v) migliorare l'equità mediante la revisione dei valori catastali avvicinandoli ai valori di mercato.

Le riforme fiscali recentemente avviate e programmate rappresentano un importante passo verso una struttura fiscale più favorevole alla crescita. La maggiore deducibilità fiscale del costo del lavoro di donne e giovani sosterrà l'accesso di queste due categorie particolarmente svantaggiate a un'occupazione permanente, in particolare nel Mezzogiorno. La maggiore enfasi sulla tassazione della ricchezza patrimoniale, compresa la prevista rivalutazione dei valori catastali, dovrebbe aumentare l'equità e la capacità del sistema fiscale di favorire la crescita: le imposte ricorrenti sulla proprietà risultano infatti meno distorsive rispetto ad altri tipi di imposte, offrono una fonte di entrate più prevedibile e sono coerenti con l'obiettivo del decentramento delle

competenze di bilancio in Italia. Da un punto di vista distributivo, la maggiore aliquota fiscale sulle “secondo case” e la detrazione applicata all’imposta dovuta sull’abitazione principale garantiranno un certo grado di progressività. Esiste ancora un margine di manovra per operare un ulteriore spostamento del carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e la ricchezza patrimoniale, anche al fine di favorire la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare. Infine, il miglioramento del sistema di recupero delle imposte non versate rimane una sfida prioritaria per l’Italia.

3.2. Settore finanziario

Le preoccupazioni destinate dal debito sovrano e da una crescente avversione degli investitori per il debito sovrano di Stati periferici della zona euro in presenza di limitate prospettive macroeconomiche per l’economia italiana hanno esercitato ulteriore pressione sui costi di finanziamento e sulla redditività delle banche italiane nel secondo semestre del 2011. Le banche hanno dovuto far fronte a gravi tensioni sul mercato interbancario della zona euro ed a un aumento drastico dei costi di finanziamento all’ingrosso e al dettaglio, circostanze che, assieme a maggiori accantonamenti per perdite sui crediti alla luce del deterioramento della qualità dell’attivo, hanno contribuito a ridurre la redditività del settore bancario.

Le preoccupazioni relative ai mercati del debito sovrano e le difficoltà sul mercato interbancario hanno indotto il Consiglio europeo a chiedere, il 27 ottobre 2011, un aumento temporaneo del requisito patrimoniale minimo di base di classe 1 delle banche al 9 % entro la metà del 2012 (superiore alla soglia indicata nel quadro del pacchetto Basilea III); tale aumento è coordinato dall’Autorità bancaria europea. Nel dicembre 2011 l’Autorità bancaria europea ha stabilito che quattro istituti di credito italiani⁸ dovevano operare un ulteriore aumento di capitale per un importo totale di 15,37 miliardi di euro. Unicredit è stata una delle prime banche a reperire nuovi capitali (tramite una emissione di diritti nel dicembre 2011) e entro febbraio 2012 tutte le banche interessate hanno presentato all’Autorità bancaria europea piani di conformità, sui quali l’Autorità ha espresso parere favorevole. Inoltre, la pressione esercitata dalla necessità di finanziamento sulle banche italiane è stata attenuata mediante le due operazioni di rifinanziamento a lungo termine effettuate dalla Banca centrale europea (la prima nel dicembre 2011, la seconda nel febbraio 2012). Questo ha inizialmente determinato un notevole miglioramento delle condizioni di finanziamento per le banche.

Negli ultimi mesi si è aggravata la situazione dell’accesso al finanziamento per le piccole e medie imprese, oggetto della raccomandazione 2011 relativa alla concorrenza e al contesto imprenditoriale e l’AGS 2012. La Banca d’Italia e le associazioni imprenditoriali lamentano consistenti riduzioni dell’offerta di credito alle società non finanziarie. Le misure recentemente adottate dal governo possono migliorare le condizioni finanziarie delle imprese ed evitare il rischio della contrazione del credito. In primo luogo è stato introdotto un regime fiscale agevolato che consente alle società di dedurre dal reddito imponibile parte del rendimento figurativo del nuovo capitale immesso nell’impresa. In secondo luogo è stato rifinanziato il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Infine, 5,7 miliardi di euro sono stati resi disponibili per accelerare il pagamento di vecchi crediti commerciali (di oltre due anni) ai fornitori di merci e servizi all’amministrazione pubblica centrale.

⁸ Unicredit, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare, Unione di Banche Italiane.

Tali misure sono molto rilevanti. In particolare, la riduzione fiscale per il nuovo capitale societario dovrebbe incoraggiare le imprese, comprese le piccole e medie imprese, ad aumentare la loro base di capitale, e allo stesso tempo superare la distorsione del sistema fiscale a favore del debito nel finanziamento degli investimenti (ossia nei confronti del capitale proprio). Tale misura tende giustamente a favorire le imprese più innovative. Nel complesso, tuttavia, lo sviluppo di altre opzioni di finanziamento alternative, non bancarie per le imprese rimane insufficiente.

3.3. Mercato del lavoro, istruzione e politica sociale

I tassi di partecipazione e di occupazione della forza lavoro in Italia sono molto inferiori alla media dell'UE, in particolare tra i giovani, e l'Italia è ancora lontana dal raggiungere l'obiettivo nazionale del 67-69 % di occupati nel 2020. Ciò riflette una serie di fattori, tra cui l'elevato carico fiscale sul lavoro, un sistema d'istruzione che non risponde efficacemente alle esigenze del mercato del lavoro e un'attenzione insufficiente ad idonee politiche attive per il mercato del lavoro e per la conciliazione tra vita professionale e vita privata. Un mercato del lavoro segmentato ostacola il dinamismo del mercato del lavoro e genera disparità.

Le misure adottate nel 2011 e illustrate nel PNR si collocano nell'ambito della raccomandazione sul mercato del lavoro formulata nel 2011 e delle priorità AGS per il 2012. In aggiunta alla già citata maggiore deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile delle imprese, in particolare per le donne e i giovani lavoratori, sono stati introdotti incentivi volti a promuovere l'assunzione di donne disoccupate nelle aree svantaggiate. Tali misure contribuiscono a stimolare la domanda di lavoro, soprattutto in due segmenti cruciali del mercato del lavoro in Italia, e assumono quindi rilevanza. Tuttavia, l'aumento dell'occupazione femminile rimane una delle più importanti priorità per il mercato del lavoro italiano. Il tasso di partecipazione femminile al mondo del lavoro in Italia è notevolmente inferiore alla media dell'UE-27, e il tasso di disoccupazione femminile è in aumento. Il tasso di occupazione tra le donne senza figli in età lavorativa primaria è già molto inferiore alla media della zona euro - di quasi 12 punti percentuali nel 2010 - soprattutto tra le lavoratrici meno qualificate, e il divario si acuisce per le donne con almeno due figli. L'aumento della disponibilità e dell'accessibilità economica dei servizi di custodia dei minori rimane una sfida importante per l'Italia.

Il 4 aprile, dopo aver consultato le parti sociali e altre parti in causa, il governo italiano ha adottato un progetto di legge ordinaria volta a riformare il funzionamento del mercato del lavoro. La riforma è sufficientemente ambiziosa per affrontare, con un intervento ad ampio raggio, le rigidità e le asimmetrie della legislazione di tutela dell'occupazione e, al contempo, disciplinare più efficacemente la flessibilità in ingresso al mercato del lavoro e orientarsi verso una rete di sicurezza sociale più integrata. In tal modo, l'intervento riformatore affronta la questione della segmentazione del mercato del lavoro, come richiesto nelle raccomandazioni specifiche emanate nel 2011. La riforma introduce disincentivi al ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato e misure di contrasto dell'utilizzo abusivo di tirocini e rapporti di lavoro non subordinato da parte delle imprese. La flessibilità in uscita è migliorata con la revisione dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori in materia di licenziamenti individuali illegittimi nelle imprese con oltre 15 dipendenti. Per i licenziamenti collettivi, il progetto di legge mira a semplificare gli obblighi procedurali e a ridurre i costi per i datori di lavoro. Infine, a partire dal 2017 sarà introdotto un sistema integrato e più esteso di indennità di disoccupazione basato su coperture assicurative. L'integrazione salariale e regimi di lavoro a breve termine non saranno più applicati ai lavoratori che perdono il posto di lavoro a seguito della chiusura

dell'azienda o dello stabilimento, ma saranno estesi a settori finora esclusi da tali prestazioni.

La riforma delle norme sul licenziamento riduce potenzialmente l'incertezza e il costo generale per i datori di lavoro legati ai licenziamenti, limitando la possibilità di reintegrazione del lavoratore e fissando i massimali per il risarcimento del danno retributivo in caso di licenziamento ingiustificato e rendendo più rapidi i procedimenti giudiziari connessi alla conclusione del rapporto di lavoro. La loro efficacia dipende anche dall'interpretazione delle nuove norme da parte dei tribunali del lavoro. I vincoli introdotti per il ricorso ai contratti a tempo determinato e per il contrasto dell'abuso del lavoro non subordinato mirano a promuovere i contratti a tempo indeterminato come forma corrente di rapporto di lavoro, anche se non si può trascurare il rischio di un impatto negativo sulla domanda di lavoro nel suo complesso. La riforma della rete di sicurezza sociale è un passo positivo, ma l'adozione di efficaci politiche attive sarà fondamentale per evitare qualsiasi impatto negativo sugli incentivi all'offerta di lavoro e sulle finanze pubbliche.

L'occupazione sommersa rimane una grave problematica irrisolta in Italia. L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) stima che l'economia sommersa rappresenti tra il 16 % e il 18 % del PIL, con punte massime in sei regioni del Mezzogiorno (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia). Il lavoro "nero" rappresenta circa il 12 % del totale occupazione equivalente a tempo pieno. Il programma nazionale di riforma richiama l'intensificazione delle attività di controllo e gli effetti positivi attesi dalla liberalizzazione dei servizi per l'impiego.

Con riferimento alla raccomandazione 2011 sulla contrattazione salariale (ripresa anche nelle priorità AGS del 2012 in materia di determinazione delle retribuzioni e di produttività), il 28 giugno 2011 le parti sociali hanno raggiunto un accordo per riformare il quadro della contrattazione, nell'ottica di aumentare il ricorso a contratti sottoscritti a livello aziendale. Una disposizione del pacchetto legislativo del settembre 2011 consente inoltre – in deroga al diritto del lavoro – una contrattazione a livello d'impresa su vari aspetti del rapporto di lavoro, comprese le procedure di licenziamento e le tipologie contrattuali utilizzate nell'impresa. Gli incentivi fiscali sulle retribuzioni legate ai risultati, negoziati a livello aziendale, sono stati prorogati al 2012. Queste iniziative sostengono la contrattazione decentrata riducendone la dipendenza dalla contrattazione collettiva a livello nazionale ed eliminando i vincoli ai compromessi negoziati in loco tra sicurezza del posto di lavoro/condizioni di lavoro e l'evoluzione salariale, adeguandosi così meglio alle esigenze degli specifici comparti produttivi. Pertanto, misure importanti sono state prese in risposta alla raccomandazione specifica fatta nel 2011 sulla contrattazione salariale ma è necessaria anche una loro corretta attuazione, che dipende in gran parte dal grado di effettiva applicazione ad opera delle parti sociali. Sarà pertanto importante seguire con attenzione il processo attuativo. Come sostenuto nell'analisi approfondita a titolo della procedura per gli squilibri macroeconomici, esiste anche la possibilità di migliorare ulteriormente la determinazione delle retribuzioni in vista di ristabilire rapidamente la competitività verso l'estero.

Il prolungamento della vita lavorativa rientra tra le priorità AGS 2012 in materia di mercato del lavoro. La più recente riforma del sistema pensionistico adottata nel dicembre 2011 mira ad accelerare le misure necessarie per rendere sostenibile il sistema pensionistico, rafforzando al contempo l'equità e la partecipazione al mercato del lavoro.

È da segnalare che l'età pensionistica è stata innalzata, in particolare per le donne⁹. La riforma è pertinente e ambiziosa perché affronta le principali debolezze del sistema pensionistico italiano. La rimanente sfida principale consiste ora nell'adottare una efficace strategia in materia di invecchiamento attivo per offrire adeguate opportunità di lavoro ai lavoratori anziani, in particolare le donne, e nel rafforzare i regimi pensionistici professionali, affinché i lavoratori possano maturare contributi sufficienti a garantire pensioni adeguate.

I servizi pubblici per l'impiego non sono sempre all'altezza delle sfide poste dall'elevata disoccupazione di cui soffrono alcune regioni, soprattutto al Sud, e sono scarsamente integrati nelle politiche attive del mercato del lavoro. La recente riforma del mercato del lavoro contiene leggi che consentono di mettere in atto meccanismi efficaci in questi settori, destinati soprattutto a raggiungere un miglior equilibrio tra domanda e offerta di lavoro e agevolare l'integrazione dei giovani e il reinserimento di disoccupati nel mercato del lavoro. Sarà determinante conoscere i dettagli completi delle misure programmate e della loro successiva attuazione.

Infine, la crisi economica sta incidendo pesantemente sulla disoccupazione giovanile. A seguito del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012, le autorità italiane e la Commissione hanno esaminato alcune misure volte a ridurre la disoccupazione giovanile, che comprendono una riprogrammazione e una migliore utilizzazione dei fondi strutturali europei, per sostenere l'istruzione, la formazione, la mobilità, nonché estendere il credito d'imposta a favore dell'occupazione dei giovani. Inoltre, come annunciato anche nell'ambito degli impegni del patto Euro-Plus, una riforma del sistema di apprendistato intesa a facilitare l'ingresso dei giovani (di età inferiore ai 29 anni) nel mercato del lavoro è entrata in vigore nell'ottobre 2011, con un ampio sostegno delle parti sociali. Incentivi fiscali per l'uso di contratti di apprendistato sono stati introdotti nel novembre 2011 (con il cofinanziamento del Fondo sociale europeo). A seguito di queste iniziative, il progetto di riforma del mercato del lavoro ha l'ambizione di valorizzare l'apprendistato come canale di accesso privilegiato verso un'occupazione stabile. Il 19 aprile il governo ha concluso un accordo con le autorità regionali per istituire un sistema di certificazione delle competenze e degli standard per l'istruzione e la formazione professionale. L'attuazione di questo nuovo quadro è essenziale e mira ad un riconoscimento delle competenze nell'intero paese e non soltanto a livello regionale.

L'Italia registra ancora risultati peggiori rispetto alla media UE in termini di abbandono scolastico, soprattutto tra i giovani immigrati. Gli obiettivi nazionali per ridurre i tassi di abbandono scolastico – al 15-16 % nel 2020 – sono realistici ma non sufficientemente ambiziosi per incidere sulla disoccupazione giovanile e sulla percentuale di giovani che non lavorano né sono impegnati in corsi di studio o di formazione.

Le misure adottate di recente mirano a contenere l'abbandono scolastico in generale, ridurre le disparità tra il Nord e il Sud e migliorare la qualità dell'istruzione, ad esempio attraverso percorsi di istruzione più flessibili, transizioni più agevoli, una migliore offerta di servizi di orientamento, maggiore attenzione alle qualifiche di base e alle competenze fondamentali. L'Italia ha inoltre predisposto un nuovo registro nazionale degli alunni per controllare il rispetto dell'obbligo scolastico, tenere traccia dei casi di abbandono

⁹ L'età pensionabile legale delle donne nel settore privato è aumentata, passando da 61 a 62 per le lavoratrici dipendenti e a 63½ per le lavoratrici autonome nel 2012. Un ulteriore aumento dell'età pensionabile è previsto negli anni successivi fino a completa perequazione tra uomini e donne nel settore pubblico a partire dal 2018, con otto anni di anticipo rispetto a quanto previsto dal pacchetto dell'estate. Nel frattempo, l'età pensionabile prevista per legge per gli uomini e per le donne impiegate nel settore pubblico è stata innalzata con effetto immediato, passando da 65 a 66 anni.

scolastico, assenteismo e frequenza irregolare delle lezioni, allo scopo di adottare misure preventive mirate. Tali misure sono pertinenti, ma non vi è alcuna prova di una strategia globale per combattere l'abbandono scolastico precoce che proponga misure di prevenzione, di intervento e compensative. Ottenere dei risultati duraturi dipenderà da un'efficace attuazione.

Migliorare la qualità e le prestazioni dell'istruzione terziaria è un'altra priorità, anche in vista di raggiungere l'obiettivo nazionale di un tasso di istruzione terziaria del 26-27 %, rispetto al 19,8 % registrato nel 2010, tasso che si situa ben al di sotto della media UE. Il sistema universitario è stato riformato nel 2010 in tre principali settori: la governance, il finanziamento e l'assunzione del personale. In particolare, la gestione finanziaria/amministrativa è al momento nettamente separata dalla gestione delle attività di insegnamento e di ricerca. Infine, i meccanismi di reclutamento e carriera verranno resi più trasparenti e basati sul merito. Inoltre, una quota crescente dei finanziamenti verrà assegnata alle università sulla base dei risultati conseguiti in materia di insegnamento e di ricerca. La quota dei finanziamenti pubblici concessi secondo questi principi, tuttavia, è aumentata solo dal 7% nel 2009 al 13% nel 2012. La riduzione del tasso di abbandono scolastico¹⁰ e l'adeguamento dell'offerta di competenze alle esigenze del mercato del lavoro rimangono sfide significative, visto l'elevato tasso di disoccupazione tra i diplomati dell'istruzione terziaria.

Infine, il sistema di istruzione e formazione professionale è piuttosto frammentato e la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente resta bassa rispetto alla media dell'UE. Ciò vale in particolare per i lavoratori poco qualificati (1,1 %), che trarrebbero - più di altre categorie - vantaggi da un perfezionamento professionale.

L'Italia si è impegnata a ridurre di 2 200 000 il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale entro il 2020. Secondo il programma nazionale di riforma 2012, il governo italiano intende concentrare la sua azione sulle persone in condizioni di deprivazione materiale e su quelle appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro. La sperimentazione della "nuova social card" rimane la principale misura in questo senso. Altre misure riguardano i cittadini di paesi terzi e la lotta contro il lavoro sommerso. Secondo il PNR, il governo italiano intende rivedere gli obiettivi di riduzione della povertà e le misure applicabili. La spesa per la politica sociale, in particolare la spesa pubblica decentrata, sarà probabilmente influenzata dai tagli alla spesa pubblica operati nei vari pacchetti di risanamento adottati nel 2010-2011, con effetti potenzialmente negativi per la prestazione di servizi di assistenza sociale alle persone in difficoltà e alle famiglie a partire dal 2012. Inoltre, la modesta integrazione nel mercato del lavoro rappresenta uno dei principali ostacoli che impediscono la riduzione della povertà in Italia. Pertanto, la creazione di un mercato del lavoro più partecipativo è un obiettivo chiave da realizzare nei prossimi anni. In particolare, la politica illustrata dall'Italia dà priorità all'occupazione dei giovani e delle donne.

3.4. Misure strutturali per la crescita e la competitività

Le misure strutturali sono essenziali per aumentare il potenziale di crescita dell'economia italiana. La presente sezione riguarda i seguenti settori: i) liberalizzazione e concorrenza; ii) ricerca e innovazione; iii) legislazione in materia di mercato interno; iv) Energia, trasporti, infrastrutture e ambiente.

Liberalizzazione e concorrenza

¹⁰ Secondo i dati disponibili più recenti pubblicati in *Education at a Glance* OCSE 2008, il tasso di abbandono scolastico nell'Italia era di 55% nel 2005.

La raccomandazione 2011 relativa alla concorrenza e al contesto imprenditoriale consigliava l'apertura del settore dei servizi a una maggiore concorrenza, compreso nel settore dei servizi professionali, e l'adozione della Legge annuale sulla concorrenza. In risposta alla raccomandazione, l'Italia ha adottato una serie di misure importanti nel settore dei servizi, in particolare nel quadro del pacchetto di misure di liberalizzazione del gennaio 2012, che ha sostanzialmente sostituito la legge annuale sulla concorrenza inizialmente prevista. Il PNR stima il potenziale di crescita di tali misure (anche nei settori dei servizi pubblici locali, professioni, trasporti ed energia) all'1,2% del PIL entro il 2020. Tuttavia, alcuni regolamenti di base devono ancora essere adottati per dare piena attuazione alla raccomandazione, in particolare nel campo dei servizi professionali, e vi è altro margine per l'apertura alla concorrenza di alcuni servizi.

Le principali misure introdotte a partire dall'estate del 2011 riguardano i servizi pubblici locali e i servizi professionali. Ora si prevede, come regola generale, di assegnare la fornitura dei servizi pubblici locali mediante gara di appalto, fatta eccezione per i casi in cui gli enti locali ritengano più efficiente disporre di un prestatore unico o per servizi di valore non eccedente 200 000 euro all'anno. I servizi ferroviari regionali, salvo un regime temporaneo per le concessioni esistenti, formeranno d'ora in poi oggetto di gare d'appalto pubblico, mentre in precedenza l'obbligo di appalto era esplicitamente escluso e l'aggiudicazione diretta rappresentava la norma. L'autorità garante della concorrenza è stata dotata di più ampi poteri di vigilanza sui servizi pubblici locali e può emettere un preventivo parere vincolante in merito all'attribuzione di diritti di esclusiva assegnati dalle autorità locali a specifici operatori economici. Incentivi sono stati forniti anche per aggregare le imprese più competitive in configurazioni geografiche ottimali per ottenere economie di scala.

La concorrenza nei servizi professionali è stata promossa in certa misura mediante la deregolamentazione delle tariffe, la riduzione degli ostacoli all'ingresso e la revisione dei parametri che stabiliscono il numero dei professionisti ammessi, quali le tabelle di farmacisti e notai. In particolare, sono soppressi tutti i riferimenti a tariffe minime, massime e raccomandate per le professioni regolamentate, in attesa del DPR che dovrebbe riformare gli ordini professionali entro agosto 2012. L'adozione e l'attuazione di questa riforma determinerà il riesame dell'accesso e della regolamentazione di talune professioni, segnatamente in termini di politica in materia disciplinare e di protezione dei consumatori. I professionisti possono ora costituire società a responsabilità limitata e l'accesso dei giovani alle professioni è stato agevolato abbreviando i tempi dei praticantati obbligatori e consentendo loro di svolgere una parte del tirocinio durante gli studi universitari. Un aumento significativo del numero di notai è previsto tra il 2012 e il 2014. Tuttavia, ad oggi non si è provveduto a ridurre il numero delle attività riservate alle professioni, che limitano la prestazione di alcuni servizi, sebbene il PNR preveda un intervento mirato in questa direzione.

Il pacchetto del gennaio 2012 presta un'attenzione particolare anche ai consumatori, che dovrebbero beneficiare dei vantaggi della liberalizzazione e delle misure volte a favorire la concorrenza previste in un'ampia gamma di servizi, tra cui la distribuzione dei carburanti, le banche, le assicurazioni, gli esercizi commerciali al dettaglio e le farmacie. Nel complesso, nonostante i progressi compiuti, vi è ancora margine per aprire questi segmenti di mercato alla concorrenza.

Per contro, nonostante l'attuazione della direttiva 97/67/CE per armonizzare il quadro normativo postale con i principi europei, il mercato postale italiano è ancora dominato dall'operatore nazionale. Secondo l'autorità garante della concorrenza, sono necessarie ulteriori misure per liberalizzare completamente il mercato postale.

Ricerca e innovazione

La raccomandazione 2011 relativa alle politiche in materia di ricerca e innovazione è stata attuata soltanto in misura limitata. Anche se sono state adottate alcune misure conformi alla raccomandazione, i progressi risultano ancora insufficienti. Secondo il programma nazionale di ricerca 2011-2013, le procedure saranno semplificate e l'approccio sarà più orientato al mercato. Il nuovo "contratto di rete" costituisce una promettente mossa positiva per sostenere l'aggregazione di imprese innovative e incentivare la cooperazione. Sono entrate in vigore le misure di sostegno pubblico e le condizioni quadro in materia di ricerca e sviluppo (per esempio le sovvenzioni per la ricerca industriale, la semplificazione del sistema di diritti di proprietà intellettuale), l'Agenzia nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) è diventata operativa ed è stata creata una nuova struttura governativa per coordinare le attività di ricerca e sviluppo e i collegamenti con i soggetti operanti in tale settore. Con riferimento alla politica d'innovazione, l'Italia è complessivamente un innovatore modesto con un rendimento al di sotto della media¹¹. Sono state adottate alcune misure, in particolare il rifinanziamento del credito d'imposta per la ricerca (nel maggio 2011) a favore delle imprese che finanziano progetti di ricerca nelle università e negli istituti pubblici di ricerca. Questo tipo di strumento "automatico" è un utile complemento agli strumenti selettivi che si basano sugli inviti a presentare proposte.

L'Italia ha stabilito un obiettivo nazionale per aumentare la percentuale di PIL investito in ricerca e sviluppo all'1,53% nel 2020. Tuttavia, il livello di ambizione delle misure adottate finora è insufficiente e notevoli sfide riguardanti la competitività dell'Italia restano da affrontare: prima fra tutte il persistente livello modesto degli investimenti del settore privato nella ricerca e nello sviluppo che, come evidenziato nel PNR, ammonta solo allo 0,56% del PIL in Italia, contro una media dell'1,09% nell'UE. Altre carenze croniche riguardano (i) l'insufficiente coordinamento tra ricerca e politica dell'innovazione e altre politiche, come l'istruzione, le imprese, l'occupazione e le politiche di concorrenza; (ii) la mancanza di un'attuazione efficiente delle misure, di continuità politica e di una revisione svolta sulla base di una valutazione sistematica; (iii) la frammentazione e la dispersione del sistema degli incentivi pubblici nazionali, dovuta a una miriade di misure di limitata portata; (iv) il basso livello di investimenti in ricercatori e personale altamente qualificato.

Si sono fatti pochi progressi in materia di sistemi di appalto innovativi, essenzialmente in termini di strumenti innovativi per lo sviluppo dell'agenda digitale. Inoltre, la razionalizzazione delle procedure di appalto pubblico è uno dei principali obiettivi della spending review prevista. Dal luglio 2011 sono stati introdotti incentivi per i sottoscrittori di determinati fondi di capitale di rischio che sostengono l'avviamento di imprese e la loro crescita. Benché questa misura possa costituire un passo nella giusta direzione, la sua efficacia è dubbia, visto che l'incentivo fiscale stimola solo indirettamente l'avvio dei fondi di capitale di rischio.

Legislazione in materia di mercato interno

Per quanto riguarda la direttiva "Servizi", il recepimento risulta soddisfacente a livello nazionale. Tuttavia, molti campi della direttiva rilevano della competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. Pertanto, malgrado i nuovi poteri di cui dispone l'autorità garante della concorrenza per verificare e contestare eventuali atti amministrativi contrari alla concorrenza, è possibile che vi sia un rischio ex ante – e alcuni elementi lo proverebbero

¹¹ Si veda: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf.

- che l'applicazione della legge nazionale di attuazione da parte delle autorità locali sia ostacolata da conflitti normativi a livello regionale o locale. Pertanto, un certo numero di restrizioni ostacolano tuttora l'effettiva applicazione della direttiva, in particolare nei settori della distribuzione, del turismo e dei prodotti alimentari. Inoltre, nel settore turistico e in quello delle costruzioni esistono diversi obblighi attinenti a autorizzazioni, registrazioni o concessioni che presumibilmente si applicano anche ai prestatori di servizi transfrontalieri. La situazione relativa ad uno Sportello unico è migliorata. Il portale italiano offre un buon livello di informazioni sulle formalità obbligatorie, anche se non consente ancora di effettuare completamente in linea le procedure amministrative come previsto dalla direttiva sui servizi. Lo Sportello unico italiano è inoltre di difficile utilizzo per prestatori transfrontalieri, sia per ragioni tecniche che linguistiche.

L'Italia presenta inoltre alcune debolezze nel suo assetto istituzionale per la gestione delle procedure relative agli aiuti di Stato, in quanto non esiste un coordinamento e un controllo formale delle notifiche degli aiuti né un sistema di consulenza formale e indipendente sui progetti di misure di aiuto. Ci sono inoltre margini per ridurre la durata delle procedure relative agli aiuti di Stato.

Energia, trasporti, infrastrutture e ambiente

Una serie di misure adottate nel quadro del pacchetto del gennaio 2012 mira ad accrescere la concorrenza e la trasparenza nei mercati del gas e dell'energia elettrica. Una di tali misure prevede di separare l'operatore del gas dominante dal gestore del sistema di trasporto del gas entro il settembre 2013. Altre misure mirano a incoraggiare la concorrenza nel mercato del gas italiano, allineare maggiormente i prezzi del gas con altri mercati a pronti del gas nell'UE e gestire meglio gli impianti di stoccaggio del gas. Per contro, nel settore delle energie rinnovabili l'Italia deve ancora adottare una serie di provvedimenti attuativi per rendere pienamente operativo il nuovo regime di sostegno.

Nel settore dei trasporti, il pacchetto del gennaio 2012 ha creato una nuova "autorità di regolazione dei trasporti", indipendente, con competenze in materia di autostrade, aeroporti, porti e ferrovie, a livello sia nazionale che locale. La nuova autorità avrà una serie di responsabilità, tra cui (i) garantire a tutti gli operatori condizioni di accesso non discriminatorie alle infrastrutture; (ii) definire i criteri per la fissazione delle tariffe di accesso nel mercato delle infrastrutture ferroviarie; (iii) definire gli schemi dei bandi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto; (iv) garantire una partecipazione non discriminatoria di tutti gli operatori ai bandi di gara per i servizi ferroviari regionali; e (v) liberalizzare il meccanismo che definisce le condizioni e il sistema tariffario dei pedaggi autostradali.

La nuova autorità dovrebbe migliorare la regolamentazione del settore ferroviario, che resta problematico. Il controllo sia del gestore dell'infrastruttura ferroviaria sia del principale operatore dominante nel settore dei trasporti da parte delle Ferrovie dello Stato italiane nonché il persistere di sovvenzioni e pratiche potenzialmente distorsive della concorrenza rimangono infatti importanti ostacoli a un funzionamento efficace del settore. La nuova autorità dei trasporti deve presentare una relazione al governo entro giugno 2013 per valutare la possibilità della separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'operatore ferroviario dominante. L'Italia non sfrutta appieno le potenzialità del trasporto marittimo: la scarsa integrazione dei porti con la rete di trasporto interna, la mancanza di concorrenza nei servizi portuali e l'eccessiva burocrazia compromettono l'efficienza del sistema portuale italiano, con ripercussioni negative in termini di competitività.

Un'altra questione molto rilevante è il tempo necessario per completare i progetti infrastrutturali in Italia, poiché le attuali procedure amministrative tendono ad essere

molto lente. I due livelli di ricorso (Tribunale amministrativo regionale e Consiglio di Stato) mettono spesso fine ad una gara o allo sviluppo di un progetto, con la conseguenza di costi più elevati anche per gli investitori privati. Pertanto diverse misure nel pacchetto del gennaio 2012 mirano a semplificare le procedure amministrative e attirare maggiori capitali privati. Le società di progetto potranno emettere obbligazioni anticipatamente, durante la fase di realizzazione del progetto, e anche gli enti locali potranno emettere obbligazioni di scopo destinate a progetti specifici in modo da garantire un adeguato livello di finanziamento per la realizzazione di opere pubbliche.

I progressi relativi agli obiettivi climatici assunti nell'ambito della strategia Europa 2020 non sono omogenei: la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 13 % entro il 2020 per i settori non regolati dalla direttiva ETS ha registrato solo progressi modesti, mentre procede bene il perseguimento dell'obiettivo di un aumento, entro il 2020, del 17 % della quota dell'energia prodotta da fonti rinnovabili nel consumo finale di energia. L'obiettivo di riduzione dei consumi energetici di 27,9 Mtep entro il 2020 beneficerà del nuovo obiettivo fissato nel piano d'azione 2011 per l'efficienza energetica, ossia un risparmio energetico del 9,6% entro il 2016. In termini di emissioni totali di gas a effetto serra, l'Italia occupa il quarto posto nell'UE-27. Secondo le ultime proiezioni presentate dall'Italia e sulla base delle misure in vigore, l'Italia ridurrà le emissioni entro il 2020 solo dell'1,5 %. Nel 2011 il governo ha recepito la direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Il governo ha inoltre emanato il piano d'azione 2011 per l'efficienza energetica, il cui obiettivo è ridurre il consumo di energia del 14 % entro il 2020. Tuttavia, il piano d'azione 2011 si pone il medesimo obiettivo per il 2016 del precedente piano d'azione dell'Italia del 2007. Sebbene contenga un'argomentazione delle misure adottate e delle opportunità per il settore dei trasporti (che rappresenta oltre un quarto del consumo energetico dell'Italia), il piano non specifica nuovi interventi concreti per il settore. Uno sviluppo positivo è la creazione del Fondo rotativo per Kyoto che mette a disposizione prestiti a sostegno di investimenti nelle energie rinnovabili e in altri settori. Il governo dovrebbe altresì presentare un piano energetico nazionale nel 2012.

I rifiuti conferiti in discarica non sono solo dannosi per l'ambiente, ma rappresentano anche un costo ingente per l'economia italiana. Mancano regimi di responsabilità estesa del produttore per i principali flussi di rifiuti, il che limita il finanziamento adeguato e sostenibile per la raccolta differenziata, la separazione e il riciclaggio. Esistono sistemi tariffari puntuali per i rifiuti ("pay-as-you-throw") che incentivano la prevenzione e la partecipazione del pubblico alla raccolta differenziata, ma non in tutto il paese.

3.5. Modernizzazione dell'amministrazione pubblica

Il contesto imprenditoriale italiano presenta carenze ben radicate, che derivano principalmente da oneri amministrativi elevati che gravano sulle imprese, un sistema giudiziario inefficiente e una pubblica amministrazione a volte farraginosa, comprese le prassi nel settore degli appalti pubblici.

Semplificazione amministrativa

Il funzionamento della pubblica amministrazione in Italia è caratterizzato da una serie di carenze che incidono sulla sua qualità ed efficacia. In particolare, anche se mette a disposizione molte informazioni e sofisticato materiale online, l'Italia figura tra i paesi con i più bassi livelli di utilizzo di *e-government*, sia da parte delle piccole imprese che dei cittadini. Entro fine giugno 2012 il governo si propone di definire le misure di attuazione dell'Agenda digitale italiana, al fine di promuovere l'*e-government* e diffondere l'uso della tecnologia digitale nei luoghi pubblici e per gli appalti pubblici. In quest'ultimo settore, l'Italia intende semplificare le procedure e istituire, a partire dal 2013, una banca dati nazionale come unica fonte di informazione, ad esempio per le gare di appalto.

L'Italia registra anche il costo maggiore di avvio di un'impresa: sette volte la media europea. Nel gennaio 2012 è stata abolita un'ampia gamma di autorizzazioni amministrative e ostacoli alle operazioni commerciali. Il governo ha inoltre facoltà di emettere entro la fine del 2012 regolamenti volti a sostituire inutili autorizzazioni con controlli *ex post*. Le Regioni e le Province devono adattare la rispettiva legislazione entro fine 2012.

Si tratta di iniziative rilevanti per l'Italia, che devono essere attuate correttamente per migliorare il funzionamento del contesto imprenditoriale.

Fondi di coesione

La raccomandazione 2011 sul fondo di coesione sottolineava la necessità di accelerare in modo efficace l'assorbimento dei fondi della politica di coesione, ponendo in particolare l'accento sul miglioramento della capacità amministrativa e della governance politica. Benché siano state adottate misure per accelerare l'assorbimento dei fondi, le tematiche della capacità amministrativa e della governance politica non sono state ancora affrontate. Iniziative di riprogrammazione interna adottate nel 2011 hanno consentito di ridurre al minimo la perdita di risorse nell'ambito della politica di coesione a 1,9 milioni di euro alla fine dell'anno. Si può ipotizzare che l'esteso esercizio di riprogrammazione per un importo di 3,7 miliardi di euro avviato dall'Italia nel dicembre 2011 nell'ambito del Piano d'Azione Coesione darà i primi risultati positivi nel 2012. Il piano riguarda quasi esclusivamente le Regioni meridionali dell'obiettivo "Convergenza" e concentra le risorse su quattro settori prioritari (istruzione, occupazione, agenda digitale e infrastrutture ferroviarie). Per l'attuazione del piano, sono state create Task Force specifiche per i due programmi FESR più impegnativi (Campania e Sicilia), al fine di sostenere le amministrazioni locali e regionali nell'accelerare l'esecuzione dei programmi.

Tuttavia, in attesa dell'impatto del piano e dei risultati delle citate Task Force, i tassi di assorbimento nel Mezzogiorno d'Italia, in cui si concentra quasi l'80 % dei finanziamenti erogati nell'ambito del FESR, continuano ad essere tra i più bassi dell'UE. I lavori delle Task Force hanno confermato la persistenza di gravi carenze nella capacità delle amministrazioni pubbliche regionali ad attuare la politica di coesione sul loro territorio nonché l'importanza e la necessità, per le autorità nazionali, di fornire maggiore sostegno e coordinamento.

Sistema giudiziario

La raccomandazione 2011 relativa alla concorrenza e al contesto imprenditoriale ha evidenziato la necessità di accelerare le procedure di esecuzione dei contratti. In risposta, alcune misure sono state adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile, in particolare riducendo i tempi di durata dei procedimenti e gli arretrati, ma la maggior

parte di esse non è evidenziata nel PNR, nonostante la centralità della questione. Esse mirano alla riorganizzazione geografica degli uffici giudiziari e a promuovere la specializzazione di tribunali e magistrati e un maggiore ricorso ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie. Una legge del settembre 2011 ha conferito al governo una delega per la revisione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari entro dodici mesi; il primo decreto attuativo è stato adottato in dicembre. Le attuali sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, istituite presso 12 tribunali, diventeranno ora 20 “Tribunali delle imprese”, il che dovrebbe accelerare la durata dei procedimenti giudiziari in alcune cause in materia di imprese. Inoltre, dal marzo 2011 è stata introdotta la mediazione obbligatoria in diversi settori giudiziari, estesa ad altri settori nel marzo 2012. Tali misure sono passi positivi che, se correttamente attuati, dovrebbero ridurre la durata delle procedure, evitare un ricorso eccessivo al contenzioso e contribuire ad aumentare la produttività e la specializzazione dei giudici, in modo da migliorare il funzionamento della giustizia civile. Restano tuttavia margini di azione. Le misure attuative per la razionalizzazione della dislocazione territoriale degli uffici giudiziari non sono ancora pronte e l’efficacia di alcune delle misure adottate è ostacolata dall’ambito di applicazione limitato, in quanto si applicano solo a specifiche fasi del procedimento giudiziario e potrebbero essere estese ad altre fasi del procedimento.

Come indicato nel PNR, un’altra importante sfida per l’Italia è quella di intensificare la lotta contro la corruzione. L’Italia rimane uno dei pochi Stati membri a non aver ratificato la convenzione penale sulla corruzione firmata a Strasburgo nel 1999 che stabilisce le disposizioni per perseguire e punire come reato le pratiche corruttive, comprese alcune che non configurano illeciti penali nel paese. La pervasività della corruzione comporta costi ingenti per il sistema produttivo dell’Italia – stimati a 60 miliardi di euro dalla Corte dei conti – e ostacola il corretto funzionamento dei mercati.

4. QUADRO GENERALE

Impegni 2011	Sintesi della valutazione
Raccomandazioni specifiche per paese	
<p>Raccomandazione 1: attuare il programmato risanamento di bilancio nel 2011 e nel 2012 allo scopo di garantire la correzione del disavanzo eccessivo in linea con le raccomandazioni del Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, in modo da riportare l'elevato rapporto debito pubblico/PIL su una traiettoria in discesa. Sulla base della normativa approvata di recente, trarre pieno vantaggio da qualsiasi andamento economico o di bilancio migliore del previsto allo scopo di attuare una riduzione del disavanzo e del debito in tempi più rapidi e vigilare per evitare scostamenti in fase di attuazione del bilancio. Sostenere gli obiettivi per il periodo 2013-2014 e il previsto raggiungimento dell'obiettivo di medio termine entro il 2014 con misure concrete entro ottobre 2011, come previsto nel nuovo quadro di bilancio pluriennale. Rafforzare ulteriormente il quadro introducendo tetti di spesa vincolanti e migliorando il controllo di tutti i sottosettori pubblici.</p>	<p>L'Italia ha dato parziale attuazione alla raccomandazione. adottando nel 2011 tre pacchetti legislativi sul risanamento di bilancio: nel mese di luglio (a sostegno degli obiettivi di bilancio del PS); di settembre (con misure intese a conseguire il bilancio in pareggio nel 2013, ossia con un anno di anticipo sulle previsioni) e di dicembre (ulteriore impegno per un effetto netto di risanamento permanente pari a circa 1,3 % del PIL, a partire dal 2012). Il Parlamento italiano ha recentemente approvato un disegno di legge che introduce il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale italiana. Dovrà essere definita un'efficace legislazione ordinaria che precisi il saldo da considerare, le modalità di applicazione (ad esempio nelle condizioni congiunturali) e gli adeguati meccanismi correttivi, come richiesto dal "patto di bilancio".</p>
<p>Raccomandazione 2: rafforzare le misure intese a contrastare la segmentazione del mercato del lavoro, anche rivedendo aspetti specifici della legislazione a tutela dell'occupazione, comprese le norme e le procedure che disciplinano i licenziamenti, e rivedendo il sistema di indennità di disoccupazione, attualmente frammentato, tenendo conto dei vincoli di bilancio. Intensificare gli sforzi intesi a contrastare il lavoro non dichiarato. Adottare inoltre misure per promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, aumentando la disponibilità di asili e servizi di assistenza in tutto il paese e fornendo incentivi finanziari per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare per accedere ai posti di lavoro in un modo neutro in termini di bilancio.</p>	<p>L'Italia ha dato parziale attuazione alla raccomandazione.</p> <p><i>Non sono state adottate strategie decisive per contrastare l'occupazione sommersa e il sostegno all'occupazione femminile è limitato (ad esempio con incentivi fiscali nel Mezzogiorno). La riforma del mercato del lavoro, presentata dal governo il 4 aprile, a seguito di consultazioni con le parti sociali, mira ad affrontare con misure ad ampio raggio le rigidità e le asimmetrie della legislazione a tutela dell'occupazione e, parallelamente, rivedere il sistema di indennità di disoccupazione per renderlo più integrato. Ciò dovrebbe migliorare l'equilibrio tra la flessibilità in ingresso e in uscita dal mercato del lavoro.</i></p>
<p>Raccomandazione 3: adottare ulteriori misure, sulla base dell'accordo di riforma del quadro di contrattazione collettiva del 2009 e in consultazione con le parti sociali, in conformità delle prassi nazionali, volte a garantire che la crescita dei salari rifletta meglio l'evoluzione in termini di produttività e le condizioni locali e delle singole imprese, ivi incluse eventuali clausole intese a permettere che la contrattazione a livello d'impresa vada in questa direzione.</p>	<p>L'Italia ha dato parziale attuazione alla raccomandazione.</p> <p>Un accordo con le parti sociali è stato raggiunto nel mese di giugno; esso ammette – in deroga al diritto del lavoro – la contrattazione a livello aziendale (anche in tema di procedure di licenziamento e tipologie contrattuali che l'impresa può applicare). L'attuazione dell'accordo sulla contrattazione collettiva dipenderà in larga misura dal comportamento delle parti sociali.</p>
<p>Raccomandazione 4: estendere il processo di apertura</p>	<p>L'Italia ha dato parziale attuazione alla</p>

<p>del settore dei servizi ad un'ulteriore concorrenza, in particolare nell'ambito dei servizi professionali. Adottare nel 2011 la legge annuale per il mercato e la concorrenza, tenendo conto delle raccomandazioni presentate dall'Autorità Antitrust. Ridurre la durata delle procedure di applicazione del diritto contrattuale. Adottare misure per promuovere l'accesso delle PMI ai mercati dei capitali eliminando gli ostacoli normativi e riducendo i costi.</p>	<p>raccomandazione.</p> <p>Sono state adottate norme per liberalizzare i servizi pubblici locali, eliminare le rigidità nei servizi professionali (Legge di stabilità e pacchetto sulle liberalizzazioni del gennaio 2012), potenziare le competenze dell'Autorità Antitrust e abolire divieti, restrizioni e autorizzazioni di portata eccessiva sull'attività economica a partire dal 2012 (ciò richiede che siano adottate altre misure legislative entro la fine del 2012). La liberalizzazione settoriale è stata avviata (negozi, farmacie, trasporti pubblici ad eccezione dei servizi di taxi). Sono state adottate riforme del sistema giudiziario in settembre e dicembre 2011 (pacchetto "Severino") per migliorarne l'efficienza riducendo i tempi di durata dei procedimenti e il volume degli arretrati. Il pacchetto di dicembre ha affrontato anche il tema del sostegno alle PMI.</p>
<p>Raccomandazione 5: migliorare il quadro per gli investimenti del settore privato nella ricerca e nell'innovazione, estendendo gli attuali incentivi fiscali, migliorando le condizioni per il <i>venture capital</i> e sostenendo sistemi di appalto innovativi.</p>	<p>L'Italia ha dato parziale attuazione alla raccomandazione.</p> <p>Sono state adottate alcune misure, segnatamente il rifinanziamento del credito d'imposta a favore delle attività di ricerca delle imprese. Il livello di ambizione e di efficacia rimane tuttavia insufficiente. Non vi è stato alcun significativo miglioramento della promozione del capitale di rischio.</p>
<p>Raccomandazione 6: adottare misure per accelerare e rendere più efficiente la spesa volta a incoraggiare la crescita cofinanziata dai fondi della politica di coesione, al fine di ridurre le persistenti disparità regionali, anche attraverso il miglioramento della capacità amministrativa e della governance politica. Rispettare gli impegni assunti nel quadro strategico di riferimento, in termini di ammontare delle risorse e qualità della spesa.</p>	<p>L'Italia ha dato parziale attuazione alla raccomandazione.</p> <p>Le misure volte ad accelerare l'assorbimento dei fondi strutturali sono state avviate nel marzo 2011 e sono culminate in novembre nel Piano d'Azione Coesione. Le fondamentali carenze nella capacità della pubblica amministrazione continuano ad ostacolare l'attuazione del programma, in particolare nelle Regioni "Convergenza".</p>

Patto Euro Plus (impegni nazionali e progressi realizzati)	
<p>Finanze pubbliche: modificare la Costituzione per rafforzare la disciplina di bilancio.</p>	<p>L'impegno relativo alle finanze pubbliche è stato pienamente realizzato.</p> <p>Il Parlamento italiano ha recentemente approvato un disegno di legge che introduce il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale italiana. Dovrà essere definita un'efficace legislazione ordinaria che precisi il saldo da considerare, le modalità di applicazione (ad esempio nelle condizioni congiunturali) e gli adeguati meccanismi correttivi, come richiesto dal "patto di bilancio".</p>
<p>Mercato del lavoro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • estendere il regime di apprendistato; • riformare il sistema fiscale al fine di operare uno spostamento del carico fiscale dal lavoro ai consumi. 	<p>L'impegno relativo al mercato del lavoro è stato parzialmente realizzato.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La riforma dell'apprendistato che è entrata in vigore nell'ottobre 2011 è promettente, anche se vi sono alcuni dubbi sulla sua capacità di incrementare il ricorso a questo tipo di contratti. Con la recente riforma del mercato del lavoro i contratti di apprendistato diventano il canale di accesso privilegiato verso un'occupazione stabile. • Il pacchetto di dicembre sposta il carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e la ricchezza patrimoniale. • La legge delega sulla riforma fiscale adottata il 16 aprile non prevede ulteriori spostamenti del carico fiscale dal lavoro ai consumi.
<p>Politica strutturale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • accelerare i lavori pubblici; • ridurre gli oneri burocratici e aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione. 	<p>Gli impegni relativi alla politica strutturale sono stati parzialmente realizzati.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nel settore dei lavori pubblici, diverse misure nel pacchetto del gennaio 2012 mirano a semplificare le procedure amministrative e attirare maggiori capitali privati. Uno dei settori prioritari del Piano d'Azione Coesione è il miglioramento dell'infrastruttura ferroviaria. • Con riferimento alla modernizzazione dell'amministrazione pubblica, nel gennaio 2012 è stata abolita un'ampia gamma di autorizzazioni amministrative e di ostacoli alle operazioni commerciali. <p>Restano tuttavia margini di miglioramento in questi ambiti.</p>

Europa 2020 (obiettivi nazionali e progressi realizzati)	
Obiettivo in materia di tasso di occupazione: 67-69 %	Tasso di occupazione: 61,7% nel 2009, 61,1% nel 2010. Non sono stati compiuti progressi verso il conseguimento dell'obiettivo.
Obiettivo in materia di ricerca e sviluppo: 1,53 % del PIL	La spesa nazionale lorda per ricerca e sviluppo: 1,26% del PIL nel 2009, 1,26% del PIL nel 2010. Non sono stati compiuti progressi verso il conseguimento dell'obiettivo.
Obiettivo relativo alle emissioni di gas serra: -13% (rispetto ai livelli del 2005; le emissioni ETS non rientrano in questo obiettivo nazionale)	Variatione delle emissioni di gas serra non compresi nel sistema ETS: -10% (i settori non compresi nel sistema ETS rappresentano attualmente il 62% delle emissioni complessive di gas serra).
Obiettivo relativo alle energie rinnovabili: 17 %	Quota di energie rinnovabili nel consumo finale lordo di energia: 8,9 % nel 2009.
Efficienza energetica – riduzione del consumo di energia primaria in Mtep: -27.9	Non pertinente. Gli obiettivi di efficienza energetica sono fissati in base alle circostanze nazionali e alle formulazioni nazionali. Atteso che la metodologia uniforme per determinare l'impatto di tali obiettivi sul consumo energetico nel 2020 è stata convenuta solo recentemente, la Commissione non è ancora in grado di presentare il quadro generale.
Obiettivo relativo all'abbandono scolastico: 15-16 %	Gli studenti che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione (percentuale della popolazione di età compresa tra i 18 e i 24 anni con al massimo un titolo di istruzione secondaria inferiore e non inserita in corsi di istruzione o formazione): 19,2 % nel 2009, 18,8 % nel 2010. Sono stati compiuti alcuni progressi verso il conseguimento dell'obiettivo.
Obiettivo relativo all'istruzione terziaria: 26-27 %	Tasso di istruzione terziaria: 19 % nel 2009, 19,8 % nel 2010. Sono stati compiuti alcuni progressi verso il conseguimento dell'obiettivo.
Obiettivo di ridurre la quota di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale, in numero di persone: -2 200 000	Persone a rischio di povertà o esclusione sociale in migliaia di persone: 14 835 nel 2009, 14 742 nel 2010. Sono stati compiuti alcuni progressi verso il conseguimento dell'obiettivo.

5. ALLEGATO

Tabella I. Indicatori macro-economici

	1995- 1999	2000- 2004	2005- 2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indicatori di base								
Tasso di crescita del PIL	1,8	1,5	0,9	-5,5	1,8	0,4	-1,4	0,4
Differenziale tra produzione effettiva e potenziale ¹	0,2	1,1	1,5	-4,3	-2,5	-2,0	-2,9	-2,3
IAPC (variazione annuale %)	3,0	2,5	2,5	0,8	1,6	2,9	3,2	2,3
Domanda interna (variazione annuale %) ²	2,2	1,6	0,8	-4,4	2,1	-0,9	-2,9	-0,1
Tasso di disoccupazione (% della forza lavoro) ³	11,2	8,8	6,8	7,8	8,4	8,4	9,5	9,7
Formazione lorda di capitale fisso (% del PIL)	19,3	20,6	21,2	19,4	19,6	19,5	19,2	19,4
Risparmio nazionale lordo (% del PIL)	21,9	20,7	20,0	16,9	16,7	16,5	16,4	17,5
Amministrazioni pubbliche (% del PIL)								
Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto	-4,4	-2,8	-3,1	-5,4	-4,6	-3,9	-2,0	-1,1
Debito lordo	117,2	105,8	105,1	116,0	118,6	120,1	123,5	121,8
Attività finanziarie nette	-102,6	-94,1	-89,9	-100,2	-98,8	n.d.	n.d.	n.d.
Entrate totali	45,8	44,4	45,1	46,5	46,0	46,1	48,4	48,4
Spesa totale	50,2	47,2	48,2	52,0	50,6	50,0	50,4	49,5
<i>di cui: interessi</i>	9,3	5,6	4,9	4,7	4,6	4,9	5,4	5,6
Imprese (% del PIL)								
Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto	-0,3	-1,0	-1,9	0,3	-1,0	-1,0	-1,4	-1,6
Attività finanziarie nette; imprese non finanziarie	-84,5	-107,6	-125,7	-131,2	-126,7	n.d.	n.d.	n.d.
Attività finanziarie nette; imprese finanziarie	1,6	-9,5	-0,9	21,2	26,0	n.d.	n.d.	n.d.
Formazione lorda di capitale	10,4	11,4	11,5	9,4	11,1	10,7	10,2	10,6
Utile operativo lordo	23,9	23,9	22,4	20,8	21,0	20,9	20,1	20,4
Famiglie e organismi senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (% del PIL)								
Accreditamento (+) o indebitamento netto (-)	7,1	3,7	3,4	3,1	1,9	1,7	1,1	1,2
Attività finanziarie nette	182,2	201,3	195,4	183,6	175,3	n.d.	n.d.	n.d.
Retribuzioni lorde	28,8	28,9	30,0	31,4	31,1	31,1	31,1	30,7
Redditi netti da capitale	18,9	15,7	14,9	12,5	12,2	12,0	12,6	12,8
Trasferimenti correnti ricevuti	20,7	20,7	21,4	24,0	23,8	24,0	24,3	24,3
Risparmi lordi	14,2	11,1	11,0	10,3	9,0	8,5	7,7	7,8
Resto del mondo (% del PIL)								
Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto	2,4	-0,1	-1,6	-2,0	-3,6	-3,1	-2,2	-1,3
Attività finanziarie nette	5,3	11,8	23,9	31,0	30,0	n.d.	n.d.	n.d.
Esportazioni nette di beni e servizi	3,5	0,9	-0,5	-0,5	-1,9	-1,5	-0,4	0,6
Redditi primari netti dal resto del mondo	-1,0	-0,6	-0,2	-0,5	-0,5	-0,7	-0,8	-0,8
Transazioni di capitale nette	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Settore tradabile	47,5	45,2	42,8	41,0	41,0	40,8	n.d.	n.d.
Settore non tradabile	42,3	44,7	46,9	49,1	48,6	48,7	n.d.	n.d.
<i>di cui: settore delle costruzioni</i>	4,7	5,0	5,6	5,7	5,4	5,4	n.d.	n.d.
Tasso di cambio effettivo reale (indice, 2000=100)	107,3	107,2	119,5	125,0	121,2	121,7	120,0	119,6
Ragioni di scambio beni e servizi (indice, 2000=100)	104,2	102,3	98,3	102,0	98,1	95,2	93,8	95,2
Performance di mercato delle esportazioni (indice, 2000=100)	115,4	95,7	85,5	78,3	79,5	80,5	80,2	80,1
Note:								
¹ Si tratta del differenziale tra la produzione interna lorda effettiva e potenziale misurato ai prezzi di mercato del 2000.								
² L'indicatore sulla domanda interna include le rimanenze.								
³ Le persone disoccupate sono tutte persone che non erano occupate, avevano cercato attivamente lavoro ed erano pronte ad iniziare a lavorare immediatamente o entro due settimane. La forza lavoro è il numero totale di persone occupate e disoccupate. Il tasso di disoccupazione copre il gruppo d'età 15-74.								
Fonte:								
<i>Previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione</i>								

Tabella II. Confronto tra sviluppi e prospettive a livello macroeconomico

	2011		2012		2013		2014	2015
	COM	PS	COM	PS	COM	PS	PS	PS
PIL reale (variazione %)	0,4	0,4	-1,4	-1,2	0,4	0,5	1,0	1,2
Consumo privato (variazione %)	0,3	0,2	-2,3	-1,7	-0,4	0,2	0,5	0,7
Formazione lorda di capitale fisso (variazione %)	-1,9	-1,9	-3,8	-3,5	1,3	1,7	2,5	2,8
Esportazioni di merci e servizi (*) (variazione %)	5,6	5,6	1,1	1,2	4,0	2,6	4,2	4,6
Importazioni di merci e servizi (variazione %)	0,4	0,4	-4,1	-2,3	2,3	2,2	3,6	3,9
<i>Contributi alla crescita del PIL reale:</i>								
- Domanda interna finale	-0,4	-0,4	-2,3	-1,8	-0,1	0,2	0,7	1,0
- Variazione delle rimanenze	-0,5	-0,5	-0,7	-0,3	0,0	0,1	0,0	0,0
- Esportazioni nette	1,4	1,4	1,5	1,0	0,5	0,1	0,2	0,3
Differenziale tra produzione effettiva e potenziale ¹	-2,0	-2,1	-2,9	-2,8	-2,3	-2,2	-1,5	-0,8
Occupazione (variazione %)	0,3	0,3	-0,8	-0,4	0,0	0,3	0,6	0,7
Tasso di disoccupazione (%)	8,4	8,4	9,5	9,3	9,7	9,2	8,9	8,6
Produttività del lavoro (variazione %)	0,3	0,1	-0,4	-0,8	0,5	0,2	0,3	0,5
Inflazione IACP (%)	2,9	2,9	3,2	3,0	2,3	2,2	2,0	1,8
Deflatore del PIL (variazione %)	1,3	1,3	2,1	1,8	2,2	1,9	1,9	1,9
Retrib. dei dipendenti (pro capite, variazione %)	1,4	1,4	1,5	1,1	1,4	1,1	1,4	1,3
Indebitamento/accreditamento netto nei confronti del resto del mondo (% del PIL)	-3,1	-3,1	-2,2	-2,3	-1,3	-2,0	-1,7	-1,3

Nota:

¹In percentuale del PIL potenziale, con la crescita potenziale del PIL in base al programma e ricalcolata dai servizi della Commissione

Fonte:

Previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione (COM): programma di stabilità (PS)

Tabella III. Composizione dell'aggiustamento di bilancio

(% del PIL)	2011	2012		2013		2014	2015	Variazione: 2011-2015
	COM	COM	PS	COM	PS	PS	PS	PS
Entrate	46,1	48,4	48,7	48,4	49,1	49,0	48,7	2,6
<i>di cui:</i>								
- Imposte su produzione e importazioni	14,1	15,5	15,6	15,8	16,3	16,2	16,1	2,0
- Imposte correnti su reddito, patrimonio,	14,3	15,5	15,5	15,3	15,3	15,3	15,1	0,8
- Contributi sociali	13,7	13,7	13,8	13,6	13,7	13,7	13,7	0,0
- Altro (resto)	4,0	3,7	3,8	3,7	3,8	3,8	3,8	-0,2
Spesa	50,0	50,4	50,4	49,5	49,6	49,1	48,7	-1,3
<i>di cui:</i>								
- Spesa primaria	45,1	45,0	45,1	43,9	44,2	43,5	42,9	-2,2
<i>di cui:</i>								
Retribuzione di dipendenti	10,8	10,6	10,6	10,3	10,3	10,0	9,8	-1,0
Consumo intermedio	5,8	5,7	5,7	5,4	5,3	5,3	5,2	-0,6
Trasferimenti sociali	22,1	22,4	22,5	22,3	22,4	22,3	22,2	0,1
Sussidi	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	-0,3
Formazione di capitale fisso lordo	2,0	1,8	1,9	1,5	1,8	1,8	1,7	-0,3
Altro (resto)	3,3	3,5	3,4	3,4	3,4	3,2	3,2	-0,1
- Spesa per interessi	4,9	5,4	5,3	5,6	5,4	5,6	5,8	0,9
Saldo delle amministrazioni pubbliche	-3,9	-2,0	-1,7	-1,1	-0,5	-0,1	0,0	3,9
Saldo primario	1,0	3,4	3,6	4,5	4,9	5,5	5,7	4,7
Misure una tantum e altre misure	0,7	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	-0,6
Saldo delle amministrazioni pubbliche escluse misure una tantum	-4,6	-2,2	-1,9	-1,2	-0,6	-0,3	-0,1	4,5
Differenziale tra produzione effettiva e potenziale ²	-2,0	-2,9	-2,8	-2,3	-2,2	-1,5	-0,8	1,2
Saldo corretto per il ciclo ²	-2,9	-0,6	-0,3	0,1	0,6	0,7	0,4	3,3
Saldo strutturale³	-3,6	-0,7	-0,5	-0,1	0,5	0,5	0,3	3,9
<i>Variazione del saldo strutturale</i>		2,9	3,1	0,7	1,0	-0,1	-0,2	
Saldo primario strutturale ³	1,3	4,7	4,8	5,5	5,9	6,1	6,1	4,8
<i>Variazione del saldo primario strutturale</i>		3,4	3,5	0,8	1,1	0,1	0,0	
Parametri della spesa								
Crescita della spesa pubblica ⁴ (reale)		-7,41	-6,66	-2,30	-3,46	-1,19	0,13	-
Tasso di riferimento ^{5,6}		0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	-
Tasso di riferimento inferiore ^{5,7}		-0,81	-0,81	-0,81	-0,81	-0,81	-0,81	-
Deviazione in % del PIL dal tasso di riferimento applicabile		-3,01	-2,67	-0,67	-1,19	-0,66	-0,09	-
Deviazione media biennale in % del PIL dal tasso di riferimento applicabile		n.d.	n.d.	-1,84	-1,93	-0,93	-0,37	-
Note:								
¹ Nell'ipotesi di uno scenario "status quo".								
² Differenziale tra produzione effettiva e potenziale (in % del PIL potenziale) e saldo corretto per il ciclo in base al programma ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma.								
³ Saldo (primario) strutturale = saldo (primario) corretto per il ciclo escluse misure una tantum e altre misure temporanee.								
⁴ Spesa aggregata modificata utilizzata per i parametri di spesa, i tassi di crescita netta delle variazioni non discrezionali nelle indennità di disoccupazione e delle misure discrezionali in materia di entrate.								
⁵ I tassi di riferimento applicabili dal 2014 saranno disponibili a partire da metà 2012. A scopo illustrativo, gli attuali tassi di riferimento sono stati applicati all'anno 2014 e successivi.								
⁶ Il tasso di riferimento (standard) si applica a partire dall'anno successivo a quello in cui il paese raggiunge il suo obiettivo di medio termine.								
⁷ Il tasso di riferimento inferiore si applica fintanto che il paese si trova in fase di adeguamento rispetto al suo obiettivo a medio termine, compreso l'anno								
Fonte:								
Programma di stabilità (PS); Previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.								

Tabella IV. Dinamica del debito

(% del PIL)	Media 2006-10	2011	2012		2013		2014	2015
			COM	PS	COM	PS	PS	PS
Rapporto debito lordo/PIL¹	109,9	120,1	123,5	123,4	121,8	121,5	118,2	114,4
Variazione del rapporto	2,6	1,5	3,4	3,3	-1,7	-1,9	-3,3	-3,8
<i>Contributi²:</i>								
1. Saldo primario	-1,2	-1,0	-3,4	-3,6	-4,5	-4,9	-5,5	-5,7
2. Effetto valanga	3,2	2,9	4,6	4,6	2,4	2,5	2,3	2,1
<i>di cui:</i>								
Spesa per interessi	4,8	4,9	5,4	5,3	5,6	5,4	5,6	5,7
Effetto crescita	0,2	-0,5	1,7	1,5	-0,5	-0,6	-1,1	-1,4
Effetto inflazione	-1,9	-1,5	-2,5	-2,1	-2,6	-2,3	-2,2	-2,2
3. Aggiustamento stock/flussi	0,7	-0,4	2,2	2,2	0,4	0,5	-0,1	-0,2
<i>di cui:</i>								
Diff. Cassa/competenza.				-0,3		-0,7	-0,8	-1,0
Acc. attività finanziarie				0,1		0,4	0,3	0,3
<i>Privatizzazioni</i>				0,0		0,0	0,0	0,0
Val. & effetti residui				2,4		0,7	0,5	0,4
% del PIL		2011	2012		2013		2014	2015
			COM/PS ³	PS ⁴	COM/PS ³	PS ⁴	PS ⁴	PS ⁴
Divario rispetto al parametro di riferimento del debito^{5,6}	-	-	-	-	-	-	-	-
Aggiustamento strutturale⁷	-	-	-	-	1,0	1,0	-0,1	-0,2
<i>Da confrontare con:</i>								
Aggiustamento necessario⁸	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Note:								
¹ Fine del periodo.								
² L'effetto valanga cattura l'impatto della spesa per interessi sul debito accumulato, nonché l'impatto della crescita reale del PIL e dell'inflazione sul rapporto debito/PIL (attraverso il denominatore). L'aggiustamento stock/flussi include differenze tra la contabilità di cassa e competenza, l'accumulazione delle attività finanziarie e la valutazione e altri effetti residui.								
³ Valutazione del piano di risanamento stabilito nel PS ipotizzando che la crescita confermi le previsioni COM.								
⁴ Valutazione del piano di risanamento stabilito nel PS ipotizzando che la crescita confermi le proiezioni del PS.								
⁵ Non rilevante nell'ambito delle procedure per disavanzo eccessivo in corso nel novembre 2011 e nei tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo.								
⁶ Indica la differenza tra il rapporto debito/PIL e il parametro di riferimento del debito. Se positiva, il previsto rapporto debito lordo/PIL non è conforme al parametro di riduzione del debito.								
⁷ Applicabile solo durante il triennio di transizione dalla correzione del disavanzo eccessivo per le procedure di disavanzo eccessivo in corso nel novembre 2011.								
⁸ Definisce l'aggiustamento annuo strutturale residuo nel periodo di transizione che assicura - se perseguito - che lo Stato membro si conformerà al parametro di riduzione del debito alla fine periodo di transizione, ipotizzando che si realizzino le proiezioni di bilancio COM (PS).								
Fonte:								
Programma di stabilità (PS); Previsioni di primavera 2012 della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.								

Tabella V. Sostenibilità a lungo termine

	IT		UE-27	
	Scenario "politiche invariate"	Scenario del programma di stabilità	Scenario "politiche invariate"	Scenario dei programmi di stabilità o convergenza
S2	-2,8	-3,5	2,9	0,7
di cui:				
Posizione di bilancio iniziale	-3,4	-4,3	0,7	-1,6
Variazione a lungo termine nel saldo primario	0,5	0,8	2,3	2,4
di cui:				
pensioni	-0,3	-0,2	1,1	1,2
assistenza sanitaria e di lungo periodo	1,1	1,2	1,5	1,5
altro	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3
S1 (aggiustamento necessario)*	-0,9	-1,4	2,2	-0,1
Debito, % del PIL (2011)	120,1		82,8	
Spesa collegata all'invecchiamento, % del PIL (2011)	27,8		25,8	

Note:

NB: Lo scenario a politiche invariate illustra il divario nella sostenibilità ipotizzando che la posizione di bilancio evolva fino al 2013 secondo le previsioni di primavera 2012. Lo scenario 'programma di stabilità' illustra il divario nella sostenibilità ipotizzando che i piani di bilancio previsti dal programma siano pienamente realizzati.

* Il necessario aggiustamento del saldo primario fino al 2020 per raggiungere un rapporto debito pubblico/PIL del 60% entro il 2030.

Fonte: Commissione, programmi di stabilità o convergenza 2012

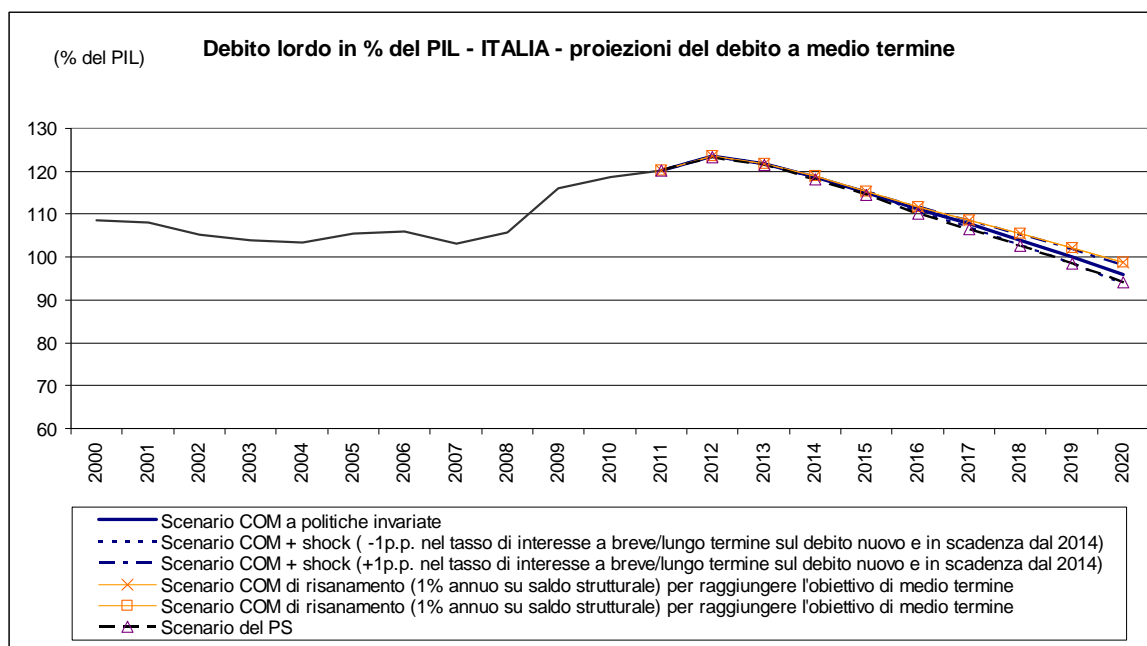


Tabella VI. Indicatori fiscali

	2001	2005	2007	2008	2009	2010
Totale gettito fiscale (compresi i contributi sociali effettivi obbligatori, % del PIL)	41,1	40,1	42,7	42,7	42,8	42,3
Ripartizione in base alla funzione economica (% del PIL) ¹						
Consumi	10,3	9,9	10,2	9,8	9,7	10,2
di cui:						
- IVA	6,2	5,9	6,2	5,9	5,7	6,2
- accise su tabacco e alcol	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
- energia	2,4	2,2	2,0	1,9	2,1	2,0
- altro (residuale)	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2
Manodopera occupata	17,9	18,1	18,6	19,2	19,3	19,3
Manodopera non occupata	2,1	2,2	2,2	2,3	2,5	2,6
Reddito da capitale e d'impresa	8,3	7,3	9,1	8,9	8,3	7,7
Stock di capitale / ricchezza patrimoniale	2,5	2,6	2,7	2,5	2,8	2,5
<i>p.m.</i> Imposte ambientali ²	3,0	2,8	2,7	2,5	2,7	2,6
Efficacia dell'IVA ³						
Gettito IVA effettivo in % del gettito teorico all'aliquota normale	43,4	40,6	42,7	40,6	37,3	41,3
Note:						
1 Il gettito fiscale è ripartito secondo la funzione economica, ossia a seconda se le tasse sono imposte sul consumo, sul lavoro o sui capitali. Cfr. "Taxation trends in the European Union (2012)" della Commissione europea per spiegazioni più dettagliate.						
2 Questa categoria comprende le tasse sull'energia, i trasporti, l'inquinamento e le risorse incluse nelle tasse sui consumi e sui capitali.						
3 L'efficacia dell'IVA è misurata attraverso il rapporto delle entrate IVA. Il rapporto delle entrate IVA è definito come il rapporto tra l'effettiva IVA riscossa e il gettito che sarebbe stato teoricamente riscosso se l'IVA fosse stata applicata con aliquota normale a tutti i consumi finali. Un rapporto basso può indicare una riduzione della base tributaria dovuta a un'elevata esenzione o all'applicazione di aliquote ridotte a un'ampia gamma di beni e servizi ('scarto dovuto alla politica') o alla mancata riscossione dell'imposta dovuta, ad esempio, a frodi ('scarto nella riscossione'). Cfr. "Tax reforms in EU Member States", European Economy 5/2011, della Commissione europea per spiegazioni più dettagliate.						
Fonte: Commissione						

Tabella VII. Indicatori rilevanti della stabilità macrofinanziaria

	2007	2008	2009	2010	2011
Attività totali del settore bancario (% del PIL)	219,2	234,5	245,4	243,5	256,6
Percentuale delle attività delle cinque banche principali (% delle attività totali)	33,1	31,2	31,0	39,2	...
Proprietà estera del settore bancario (% delle attività totali)	18,1	13,4	12,3
Indicatori della solidità finanziaria:					
- incagli e sofferenze (% dei prestiti totali) ^{1), 2)}	4,6	4,9	7,0	10,0	11,0
- coefficiente di adeguatezza patrimoniale (%) ^{1), 3)}	10,4	10,8	12,1	12,1	12,8
- redditività del capitale (ROE) (%) ^{1), 4)}	12,8	4,5	3,8	3,7	2,2
Prestiti bancari al settore privato (variazione in % su base annua)	10,5	5,8	2,4	3,9	1,0
Crediti per l'acquisto di un'abitazione (variazione in % su base annua)	8,7	0,0	5,9	7,5	4,4
Rapporto prestiti/depositi	141,5	136,6	131,2	120,5	125,5
Liquidità BC in % delle passività	0,9	1,7	0,9	1,6	0,0
Esposizione verso i paesi che ricevono assistenza finanziaria ufficiale (% del PIL) ⁵⁾	3,6	4,0	3,1	2,8	2,7
Debito privato (% del PIL)	99,6	102,9	109,0	116,1	115,4
Debito esterno lordo (% del PIL) ⁶⁾					
- Pubblico	42,1	47,5	50,5	51,3	45,0
- Privato	23,2	24,2	24,1	25,2	23,9
Spread dei tassi di interesse a lungo termine rispetto al Bund (punti base)*	27,0	69,7	109,1	129,3	281,6
Spread dei credit default swap per i titoli sovrani (5 anni)*	...	88,4	108,2	164,4	299,4
Note:					
¹⁾ Dati più recenti disponibili giugno 2011.					
²⁾ Esposizione verso debitori in stato di insolvenza più esposizioni verso debitori in situazione temporanea di difficoltà.					
³⁾ Il coefficiente di adeguatezza patrimoniale è definito come capitale totale diviso per attività ponderate per il rischio.					
⁴⁾ Rapporto tra reddito netto e capitale. Al netto di voci straordinarie e imposte					
⁵⁾ I paesi coperti sono IE, EL, PT, RO, LV e HU.					
⁶⁾ Dati più recenti: terzo trimestre 2011.					
* Misurato in punti base.					
<i>Fonte:</i>					
<i>Banca dei regolamenti internazionali e Eurostat (esposizione verso i paesi macrofinanziariamente vulnerabili), FMI (indicatori di solidità finanziaria), servizi della Commissione (tassi di interesse a lungo termine), Banca mondiale (debito esterno lordo), e BCE (tutti gli altri indicatori).</i>					

Tabella VIII. Indicatori sociali e del mercato del lavoro

Indicatori del mercato del lavoro	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di occupazione (% della popolazione di età 20-64)	62,5	62,8	63,0	61,7	61,1	61,2
Crescita dell'occupazione (variazione % rispetto all'anno precedente)	1,9	1,0	0,8	-1,6	-0,7	0,4
Tasso di occupazione delle donne (% della popolazione femminile di età 20-64)	49,6	49,9	50,6	49,7	49,5	49,9
Tasso di occupazione degli uomini (% della popolazione maschile di età 20-64)	75,5	75,8	75,4	73,8	72,8	72,6
Tasso di occupazione dei lavoratori anziani (% della popolazione di età 55-64)	32,5	33,8	34,4	35,7	36,6	37,9
Occupazione part-time (% dell'occupazione totale)	13,5	13,8	14,5	14,5	15,3	15,7
Occupazione part-time delle donne (% dell'occupazione femminile)	26,7	27,1	28,1	28,2	29,3	29,6
Occupazione part-time degli uomini (% dell'occupazione maschile)	4,8	5,1	5,4	5,2	5,6	6,1
Occupazione a tempo determinato (% di lavoratori con un contratto a tempo determinato)	13,1	13,2	13,3	12,5	12,8	13,4
Tasso di disoccupazione ¹ (% della forza lavoro)	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4
Disoccupazione di lunga durata ² (% della forza lavoro)	3,4	2,9	3,1	3,5	4,1	4,4
Tasso di disoccupazione giovanile (% della forza lavoro giovanile di età 15-24)	21,6	20,3	21,3	25,4	27,8	29,1
Percentuale giovani NEET ³ (% della popolazione di età 15-24)	16,8	16,2	16,6	17,7	19,1	:
Abbandoni prematuri dell'istruzione e della formazione (% della popolazione di età 18-24 con al massimo istruzione secondaria inferiore e non in altri corsi di istruzione o formazione)	20,6	19,7	19,7	19,2	18,8	:
Istruzione superiore (% della popolazione di età 30-34 con un titolo di istruzione superiore)	17,3	18,9	19,9	20,2	20,7	:
Produttività del lavoro per persona occupata (variazione % annua)	0,6	0,7	-0,8	-2,7	2,5	0,2
Ore lavorate per persona occupata (variazione % annua)	-0,2	0,1	-0,7	-1,7	0,2	-0,1
Produttività del lavoro per ora lavorata (variazione % annua; prezzi costanti)	0,4	0,3	-0,7	-2,2	2,3	0,2
Retribuzione per dipendente (variazione % annua; prezzi costanti)	1,0	-0,1	1,2	-0,4	1,7	0,1
Crescita nominale del costo del lavoro per unità di prodotto (variazione % annua)	2,0	1,6	4,5	4,0	-0,5	1,0
Crescita reale del costo del lavoro per unità di prodotto (variazione % annua)	0,2	-0,7	2,0	1,9	-0,9	-0,3
Note:						
¹ Secondo la definizione ILO, gruppo di età 15-74						
² Percentuale della forza lavoro disoccupata da almeno 12 mesi.						
³ NEET sono persone che né hanno un'occupazione né seguono un corso di istruzione o formazione.						
Fonti:						
Servizi della Commissione (Indagine sulle forze di lavoro UE e SEC)						

Tabella VIII (cont.). Indicatori sociali e del mercato del lavoro (continuazione)

Spesa per i sussidi di protezione sociale (% del PIL)	2005	2006	2007	2008	2009
Assistenza sanitaria	6,78	6,88	6,64	6,98	7,31
Invalità	1,52	1,51	1,53	1,57	1,74
Vecchiaia e superstiti	12,86	13,00	13,14	13,63	14,44
Famiglia/Figli	1,11	1,15	1,22	1,26	1,40
Disoccupazione	0,51	0,51	0,45	0,51	0,80
Alloggio ed esclusione sociale n.e.c.	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Totale	26,4	26,6	26,7	27,8	29,8
di cui sussidi rapportati ai mezzi	1,17	1,59	1,67	1,74	1,95
Indicatori di inclusione sociale	2006	2007	2008	2009	2010
Rischio di povertà o esclusione ¹ (% della popolazione totale)	25,9	26,1	25,3	24,7	24,5
Rischio di povertà o esclusione per i minori (% delle persone di età 0-17)	28,4	29,4	29,1	28,8	28,9
Rischio di povertà o esclusione per gli anziani (% delle persone di età 65+)	24,6	25,3	24,4	22,8	20,3
Percentuale a rischio di povertà ² (% della popolazione totale)	19,6	19,9	18,7	18,4	18,2
Valore della soglia di povertà relativa (single HH all'anno) - in SPA	8323	8644	9157	9119	9119
Grave indigenza materiale ³ (% della popolazione totale)	6,3	6,8	7,5	7,0	6,9
Percentuale di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro ⁴ (% delle persone di età 0-59 non studenti)	10,8	10,0	9,8	8,8	10,2
Percentuale dei lavoratori a rischio di povertà (% delle persone occupate)	9,6	9,8	8,9	10,3	9,4
Note:					
¹ Persone a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE): individui che sono a rischio di povertà (AROP) e/o versano in stato di grave indigenza e/o vivono in famiglie ad intensità di lavoro nulla o molto bassa.					
² Percentuale a rischio di povertà: percentuale delle persone con un equivalente reddito disponibile inferiore al 60% dell'equivalente reddito disponibile mediano nazionale.					
³ Percentuale delle persone colpite da almeno 4 delle 9 privazioni seguenti: persone che non possono permettersi di i) pagare l'affitto o le fatture, ii) riscaldare adeguatamente l'abitazione in cui vivono, iii) affrontare spese impreviste, iv) mangiare carne, pesce o un equivalente proteico ogni due giorni, v) andare una settimana in vacanza fuori casa una volta all'anno, vi) avere un'auto, vii) avere una lavatrice, viii) avere una tv a colori, o ix) avere un telefono.					
⁴ Persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa: quota di persone di età 0-59 che vivono in nuclei familiari in cui gli adulti hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale tempo lavorativo nei precedenti 12 mesi.					
Fonti:					
Per la spesa per i sussidi di protezione sociale ESSPROS; per l'inclusione sociale EU-SILC.					

Tabella IX. Risultati per i mercati dei prodotti e indicatori di policy

Indicatori di performance	2002-2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produttività del lavoro ¹ nell'economia totale (crescita annuale in %)	-0,3	0,2	-1,6	-3,6	2,1	1,8
Produttività del lavoro ¹ nel settore manifatturiero (crescita annuale in %)	-0,1	1,4	-4,0	-12,1	8,7	n.d.
Produttività del lavoro ¹ nei settori elettricità, gas acqua (crescita annuale in %)	3,1	1,6	8,8	-9,5	n.d.	n.d.
Produttività del lavoro ¹ nel settore delle costruzioni (crescita annuale in %)	-0,7	-2,6	-3,2	-6,6	-2,1	n.d.
Intensità di brevetti enl manifatturiero ² (brevetti dell'EPO divisi per il valore aggiunto lordo del settore)	1,9	1,8	1,6	n.d.	n.d.	n.d.
Indicatori di policy	2002-2006	2007	2008	2009	2010	2011
Applicazione dei contratti ³ (giorni)	n.a.	1210	1210	1210	1210	1210
Tempo per avviare un'impresa ³ (giorni)	n.a.	13	10	10	6	6
Spesa R&S (% del PIL)	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	n.a.
Istruzione terziaria (% della popolazione di età 30-34)	15,5	18,6	19,2	19,0	19,8	n.a.
Spesa pubblica totale per l'istruzione (% del PIL)	4,6	4,3	4,6	n.a.	n.a.	n.a.
	2005	2006	2008	2009	2010	2011
Regolamentazione dei mercati dei prodotti ⁴ , globale (Indice: 0=non regolato; 6=molto regolato)	n.d.	n.d.	1,4	n.d.	n.d.	n.d.
Regolamentazione dei mercati dei prodotti ⁴ , dettaglio (Indice: 0=non regolato; 6=molto regolato)	n.d.	n.d.	2,6	n.d.	n.d.	n.d.
Regolamentazione dei mercati dei prodotti ⁴ , industrie di rete ⁵ (Indice: 0=non regolato; 6=molto regolato)	2,0	2,0	2,0*	n.d.	n.d.	n.d.

Note:

1 La produttività del lavoro è definita come valore aggiunto lordo (prezzi costanti) diviso per il numero delle persone occupate.

2 I dati sui brevetti si riferiscono alle domande indirizzate all'Ufficio europeo dei brevetti (EPO). Essi sono calcolati in base all'anno in cui le domande sono state presentate all'EPO. Sono suddivisi in base alla residenza dell'inventore, utilizzando i decimali in caso di inventori multipli o classi IPC per evitare il doppio computo.

3 Le metodologie, incluse le ipotesi, di questo indicatore sono presentate nel dettaglio nel sito <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

4 Le metodologie degli indicatori della regolamentazione dei mercati dei prodotti sono presentate nel dettaglio nel sito http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html. Gli ultimi indicatori disponibili sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti si riferiscono al 2003 e al 2008, eccetto per le industrie di rete.

5 Aggregato ETCR.

*Dato per il 2007.

Fonte:

Servizi della Commissione, World Bank - *Doing Business* (per l'applicazione dei contratti e il tempo necessario per avviare un'impresa) e OCSE (per gli indicatori della regolamentazione dei mercati dei prodotti).

Tabella X. Risultati della crescita eco-sostenibile

Italia		2001-2005	2006	2007	2008	2009	2010
Performance della crescita eco-compatibile							
<i>Macroeconomiche</i>							
Intensità di energia	kgep / €	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14
Intensità di carbonio	kg / €	0,46	0,44	0,42	0,42	0,40	n.d.
Intensità in termini di risorse (reciproco della produttività delle risorse)	kg / €	0,67	0,65	0,61	0,60	0,57	n.d.
Intensità di rifiuti	kg / €	n.d.	0,12	0,13	0,14	n.d.	n.d.
Bilancia commerciale del settore energetico	% PIL	-1,5%	-2,1%	-1,9%	-2,3%	-2,7%	-3,4%
Ponderazione energetica all'interno dello IPCA	%	6	7	9	8	8	8
Differenza tra prezzo dell'energia e l'inflazione	%	0,2	7,4	-0,6	7,4	-5,8	-3,3
Imposte ambientali vs imposte sul lavoro	rapporto	14,0%	13,2%	12,3%	11,2%	11,9%	n.d.
Imposte ambientali vs totale imposte	rapporto	6,9%	6,4%	6,0%	5,7%	6,1%	n.d.
<i>Settoriali</i>							
Intensità di energia nell'industria	kgep / €	0,15	0,14	0,13	0,12	0,11	n.d.
Quota di industrie ad alta intensità di energia nell'economia	% PIL	9,6	9,6	9,8	9,6	8,4	n.d.
Prezzi dell'energia elettrica per gli utenti industriali medi	€/ kWh	0,08	0,09	0,10	n.d.	n.d.	n.d.
R&S pubblica nel settore energetico	% PIL	n.d.	0,02%	0,02%	0,04%	0,03%	n.d.
R&S pubblica nel settore ambientale	% PIL	n.d.	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	n.d.
Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani	rapporto	48,4%	58,9%	61,9%	60,6%	60,4%	n.d.
Quota di emissioni di gas serra coperte dall'ETS	%	n.d.	40,3%	40,8%	40,7%	37,6%	n.d.
Intensità di energia nei trasporti	kgep / €	0,48	0,46	0,44	0,43	0,42	n.d.
Intensità di carbonio nei trasporti	kg / €	1,38	1,31	1,25	1,20	1,20	n.d.
Variazione nel rapporto trasporti per passeggeri/PIL	%	-1,5%	4,7%	1,1%	-4,4%	n.d.	n.d.
Sicurezza dell'approvvigionamento energetico							
Dipendenza dalle importazioni di energia	%	84,4%	86,8%	85,2%	85,2%	82,9%	n.d.
Diversificazione delle fonti di importazione del petrolio	HHI	n.d.	0,14	0,16	0,15	0,15	n.d.
Diversificazione del mix energetico	HHI	0,37	0,35	0,35	0,34	0,34	n.a.
Quota di energia da fonti rinnovabili nel mix energetico	%	6,0%	6,7%	6,6%	7,5%	9,5%	n.a.
<u>Note specifiche per paese:</u>							
L'anno 2011 non è incluso nella tabella per mancanza di dati corrispondenti.							
<u>Spiegazione generale delle voci della tabella:</u>							
Fonte: Eurostat ove non indicato diversamente; le spiegazioni ECFIN sono indicate più sotto							
Tutti i macroindicatori di intensità sono espressi come il rapporto tra una quantità fisica e il PIL (prezzi 2000)							
Intensità di energia: consumo interno lordo di energia (in kgep) diviso PIL (in EUR)							
Intensità di carbonio: emissioni di gas serra (in equivalente kg CO2) diviso PIL (in EUR)							
Intensità di risorse: consumo interno di materiali (in kg) diviso PIL (in EUR)							
Intensità di rifiuti: rifiuti (in kg) diviso PIL (in EUR)							
Bilancia commerciale dell'energia: il saldo tra esportazioni e importazioni di energia, espresso in % del PIL							
Ponderazione energetica nell'IPCA: la quota di voci relative all'energia nel paniere dei consumi utilizzato per costruire l'IPCA							
Differenza tra variazione dei prezzi e inflazione: componente energetico dell'IPCA, e totale inflazione IPCA (% annua - variazione)							
Imposte ambientali vs imposte sul lavoro o imposte totali: dalla banca dati della DG TAXUD "Taxation trends in the European Union"							
Intensità di energia nell'industria: consumo finale di energia nell' industria (in kgep) diviso per il valore aggiunto lordo dell'industria (in EUR)							
Quota delle industrie ad alta intensità energetica nell'economia: quota del valore aggiunto lordo delle industrie ad alta intensità energetica nel PIL							
Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani: rapporto tra il totale dei rifiuti urbani riciclati e il totale dei rifiuti urbani							
R&S pubblica nel settore energetico o ambientale: spesa pubblica in R&S per queste categorie in % del PIL							
Quota di emissioni coperte dal sistema ETS: basata sulle emissioni di gas serra segnalate dagli Stati membri al SEE (escluse le attività LULUCF)							
Intensità energetica dei trasporti: consumo finale di energia dei trasporti (in kgep) diviso per il valore aggiunto lordo dell'industria (in EUR)							
Intensità di carbonio dei trasporti: emissioni di gas a effetto serra nel settore dei trasporti diviso per il valore aggiunto lordo del settore dei trasporti							
Crescita del trasporto passeggeri: misurata in variazione % del rapporto passeggeri/chilometri							
Dipendenza dalle importazioni di energia: importazioni nette di energia divise per il consumo interno lordo di energia compresi i combustibili per uso di bordo a livello internazionale							
Diversificazione delle fonti di importazione: Indice Herfindahl (HHI) calcolato come la somma dei quadrati delle quote di mercato dei paesi di origine							
Diversificazione del mix energetico: indice Herfindahl vs gas naturale, prodotti petroliferi totali, energia termo-nucleare, da fonti rinnovabili e da combustibili solidi							
Quota di energie rinnovabili nel mix energetico: quota percentuale nel consumo interno lordo di energia espresso in tonnellate equivalenti di petrolio.							



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 30.5.2012
SWD(2012) 156 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

In-Depth Review for ITALY

in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY AND CONCLUSIONS	2
1. INTRODUCTION	3
2. MACROECONOMIC SITUATION AND POTENTIAL IMBALANCES	3
2.1. Macroeconomic scene setter	3
2.2. Sustainability of external positions.....	4
2.3. Sustainability of internal positions	8
3. IN-DEPTH ANALYSIS: EXTERNAL COMPETITIVENESS	12
4. POLICY CHALLENGES	21

EXECUTIVE SUMMARY AND CONCLUSIONS

This in-depth review takes a broad view of the Italian economy in order to identify actual or potential imbalances and the possible macroeconomic risks that they may entail. The main imbalance affecting the Italian economy is the high government debt. Combined with the unsatisfactory growth prospects, it represents the main vulnerability of the Italian economy, with negative impact on the banking sector and the real economy and potential negative spillovers to the euro area as a whole. In addition, Italy has been losing external competitiveness since euro adoption, mainly due to stagnant productivity growth and an unfavourable export structure. While the current account deficit remains contained, its negative trend could entail significant macroeconomic risks for Italy and the euro area as a whole. The main observations from this review are:

- **The high government debt represents a major imbalance of the Italian economy with negative effects on the real economy and potential spillovers to the euro area as a whole.** The high public debt could affect Italy's growth prospects mainly via the higher - present and expected - distortionary taxation needed to service it and put it on a sustainable path. This weighs on labour and capital costs. In addition, the higher risk premia associated with a high public debt affect the cost of capital also for the financial sector and the real economy. Other channels are the increased macroeconomic uncertainty and a reduced margin for countercyclical fiscal policies. Finally, the euro-area sovereign crisis has shown the potential negative spillovers from debt accumulation in a monetary union. Although during the crisis the increase in the debt ratio was more moderate than in the rest of the euro area, also because the banking sector did not require public support, its high level has exposed the country to investors' concerns about sustainability, especially against the background of a lacklustre growth performance.
- **Italy has been recording declining competitiveness since the end-1990s, due to both cost and non-cost factors.** This is most evident in Italy's world market share losses, while it is only partly reflected in Italy's external position, given the relatively subdued growth of domestic demand. The current account balance moved from a surplus of around 2% of GDP in the late 1990s to a deficit of 3.2% in 2011, mainly reflecting a deteriorating trade balance. While the current account deficit does not breach the scoreboard threshold, its negative trend needs to be reversed to continue ensuring the sustainability of Italy's external position.
- **Stagnation in productivity is the key factor behind Italy's loss of cost competitiveness since the euro adoption.** Cost competitiveness, measured by the real effective exchange rate (REER) based on unit labour costs (ULC), worsened against the main euro area competitors in the first years of euro-area membership. While Italy's productivity has lagged relative to the euro-area average, wages have grown broadly in line, if not somewhat faster, resulting in more sustained ULC dynamics. The most recent estimates point to a relatively small overvaluation of Italy's REER and thus to a still manageable adjustment if wage developments are consistent with the need to regain cost competitiveness and if the implementation of bold structural reforms is successful in boosting productivity growth.
- **An unfavourable product specialisation and geographical destination of exports also explain declining competitiveness.** With an export product mix

that is rather similar to that of emerging economies, Italy has been exposed more than other euro-area countries to increasing global competition. As a partial response to these competitive pressures, restructuring had started in the tradable sector before the crisis: while maintaining its specialisation in labour-intensive sectors, Italy's exports moved up the quality ladder. Italy's exports are also held back by their still relatively low penetration into fast-growing emerging markets, especially in Eastern Asia. The small size of the Italian firms plays a key role in hindering the reorientation of exports towards distant markets.

In this context, **the in-depth review concludes that Italy is experiencing serious macroeconomic imbalances, which are not excessive but need to be addressed.** In particular, macroeconomic developments in the area of export performance deserve attention as Italy has been losing external competitiveness since euro adoption. Given the high level of public debt, enhancing the growth potential should be a key priority so as to reduce the risk of adverse effects on the functioning of the economy.

Against this background, the Commission proposes a number of policy responses in the context of the European Semester, the broad thrust of which appears relevant to address Italy's internal and external imbalances.

1. INTRODUCTION

On 14 February 2012, the European Commission presented its first Alert Mechanism Report (AMR), prepared in accordance with Article 3 of Regulation (EU) no. 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. The AMR serves as an initial screening device, helping to identify Member States that warrant further in-depth analysis to determine whether imbalances exist or risk emerging. According to Article 5 of Regulation No. 1176/2011, these country-specific “in-depth reviews” should examine the nature, origin and severity of macroeconomic developments in the Member State concerned, which constitute, or could lead to, imbalances. On the basis of this analysis, the Commission will establish whether it considers that an imbalance exists and what type of policy follow-up it will recommend to the Council.

In the AMR, Italy displays scoreboard values above the indicative thresholds in the areas of public debt and the development in export market shares. The country has experienced significant deterioration in competitiveness since the end-1990s: this is most evident in the persistent losses of market shares, while it is only partly reflected in Italy's current account balance. While private sector indebtedness is relatively contained in Italy, the level of public debt is a concern.

Against this background, section 2 of this review looks more in detail into these developments covering both the external and internal dimensions. Section 3 focuses on Italy's external competitiveness. Section 4 presents possible policy considerations.

2. MACROECONOMIC SITUATION AND POTENTIAL IMBALANCES

2.1. Macroeconomic scene setter

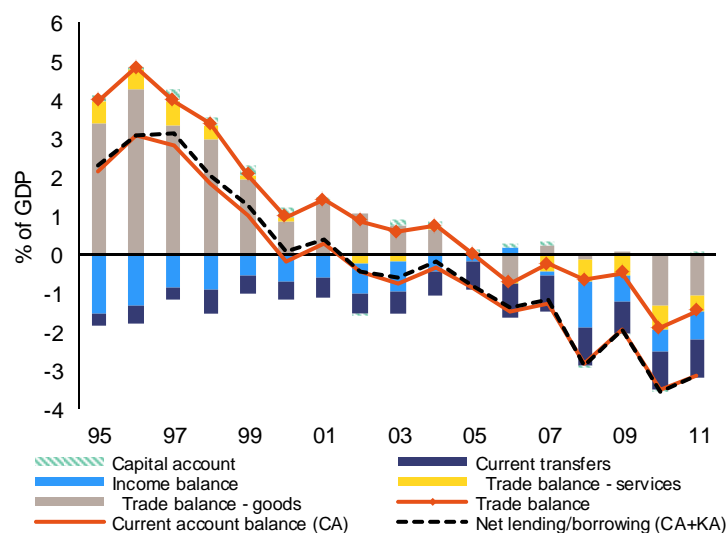
The economic and financial crisis exacerbated the long-standing structural weaknesses that in the previous decade had already significantly restrained Italy's economic growth. Over 1999-2007, Italy's real annual GDP growth averaged 1.5%, i.e. around $\frac{3}{4}$ pp. below the performance of the euro area as a whole. This

mainly reflects low productivity growth, in particular as total factor productivity (TFP) growth dramatically declined¹. Italy's dismal TFP developments since the end-1990s indicate a disappointing absorption of new technologies, with structural weaknesses that limit the organisational efficiency and ability to innovate by Italian industry, market competition especially in the non-tradable services sector and human capital accumulation. In addition, a segmented labour market and a still-insufficiently-decentralised wage setting system hamper the adjustment of the economy.

The global crisis produced a sharp contraction in Italy's real GDP – by of around 7 pps. - between the second quarter of 2008 and the second quarter of 2009, as exports and subsequently investment collapsed. The modest recovery that followed came to a halt in the second half of 2011 due to the euro-area sovereign debt crisis. As domestic demand was severely affected by low economic agents' confidence, poor labour market prospects and tight credit conditions for firms, the Italian economy went back into recession in the second half of 2011. The Commission services' spring 2012 forecast projects a 1.4% contraction of real GDP in 2012 followed by a moderate recovery in 2013 (+0.4%), under the assumption of no further worsening in financial market conditions and yields on 10-year Italian sovereign bonds slightly below 6%.

2.2. Sustainability of external positions

Graph 1: Italy's current account balance and its components



Source: Commission services

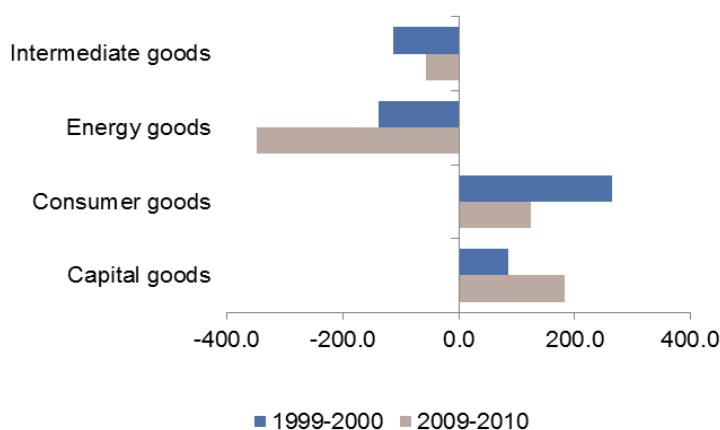
¹ See for instance Bardone and Reitano (2009).

Italy's current account balance has been steadily declining since euro adoption.

The steady worsening of Italy's current account balance since euro adoption – from +1.8% of GDP in 1998 to -3.2% in 2011 - is mainly related to the negative trend in the trade balance (Graph 1). Part of this can be ascribed to Italy's high dependence on imported energy (Graph 2), as the sharp increase in oil prices has affected the trade balance since the mid-2000s and in particular over 2005-07. The high sensitivity of the current account to Italy's energy dependence is a structural feature of the Italian economy and cannot be expected to change in the short/medium term. Some temporary elements also played a role in the current account deterioration during the recent crisis. In 2008-09, the income balance worsened significantly as income from investment abroad dropped dramatically, more than offsetting the lower interests paid on Italy's debt instruments held by foreign investors. In 2010-11, imports of photovoltaic cells accounted for around ½% of GDP of the increase in the trade deficit under the impact of generous government subsidies for the promotion of renewable energy. Still, the negative trend in the trade balance also reflects the significant loss of Italy's share in world exports since the end-1990s (Graph 3).

Graph 2: Sectoral trade balance

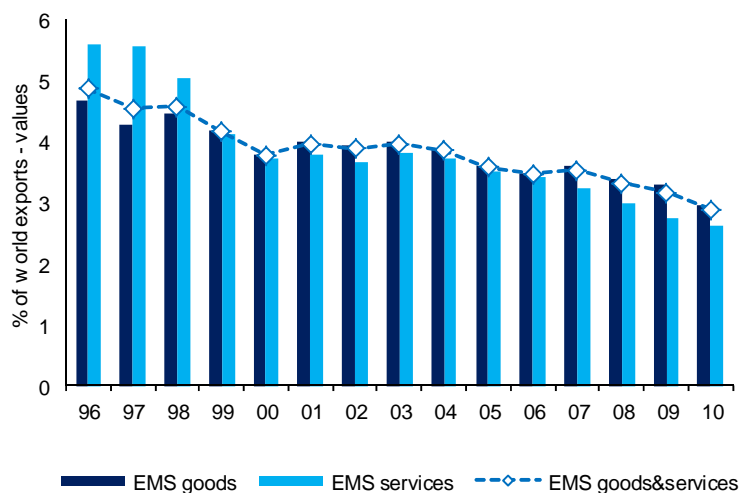
Contribution to overall trade balance (in %)*



*The indicator compares the trade balance in a certain sector to the absolute value of the overall trade balance in goods

Source: Commission services

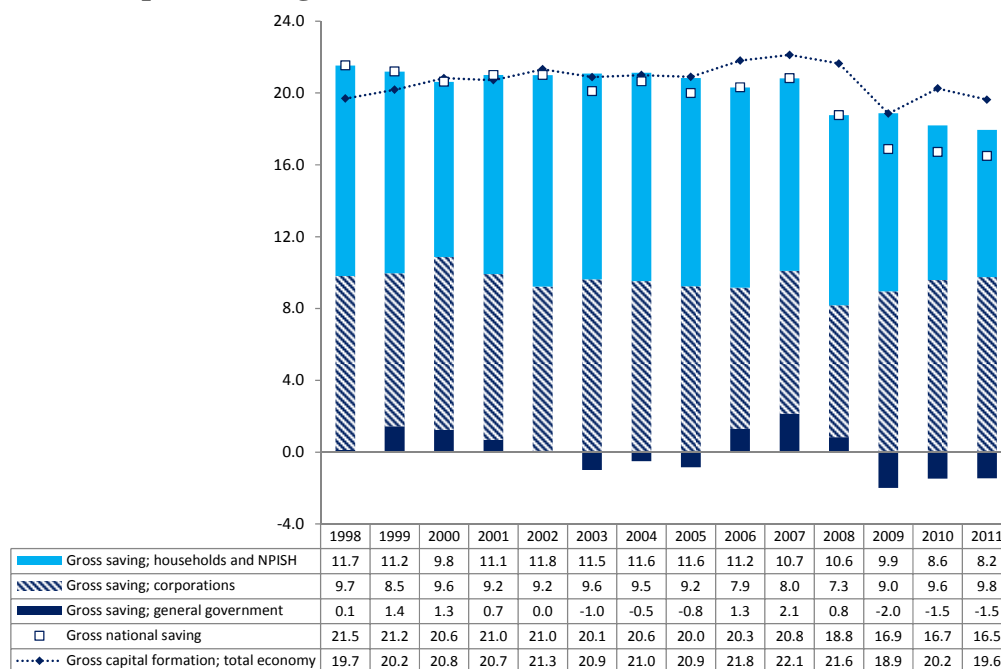
Graph 3: Developments in Italy's Export Market Shares (EMS)



Source: Commission services

From a saving-investment perspective, since the mid-2000s annual savings by the Italian economy have been insufficient to fund its investment activity. The decline of Italy's current account balance to a negative position over 2006-2007 mainly reflected the increase in the investment ratio, as growth improved and financial conditions were still favourable, while the overall saving ratio improved only moderately thanks to the consolidation in the government sector (Graph 4). In the following years, the crisis determined a sharp fall in the household saving rate, as households did not adjust their consumption to a disposable income that remained on average flat over 2008-2010. The saving rate fell below the euro area average, as the latter benefitted from more favourable developments in disposable income (Graph 5). This, together with cyclical negative developments in the general government savings, more than offset the fall in the investment ratio. Overall, developments in saving and investment trends in Italy seem to reflect what is suggested by their long-run empirical determinants (European Commission 2011). In particular, according to the findings of that study, the large decline in Italy's private saving rate since the beginning of the 1990s seems to have been driven by the large fiscal consolidation and lower inflation². Using the same findings, the large increase in oil prices and negative developments in GDP per capita may have exacerbated these negative historical trends during the crisis.

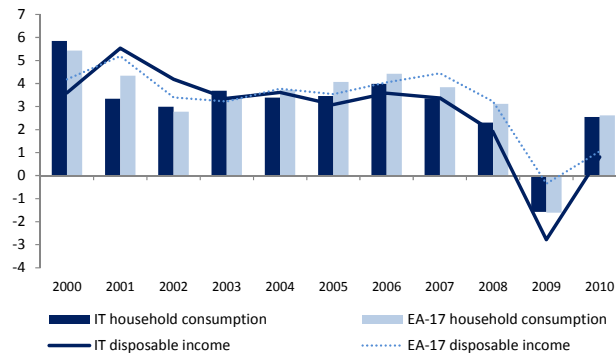
Graph 4: Saving and investment flows, 1998-2011 (% of GDP)



Source: Commission services

² By contrast, Brandolini and Rosolia (2011) estimate that the decline in the household saving rate in Italy over 1989-2006 is mainly explained by population ageing and a lower propensity to save by the younger cohorts.

Graph 5: Households' consumption and disposable income (% ch.)



Source: Commission services

The current account deficit is expected to narrow in the coming years mainly due to the contraction in domestic demand. In the Commission services' spring 2012 forecast, the current account deficit is set to narrow to around 1¼% of GDP by 2013. The significant planned fiscal consolidation is expected to bring Italy's general government budget close to a balanced position by 2013. This, in turn, would increase Italy's overall saving rate by 2013 despite some further reduction in households' savings due to the expected consumption smoothing. The negative financing conditions and growth prospects are also set to reduce the investment ratio in the short term.

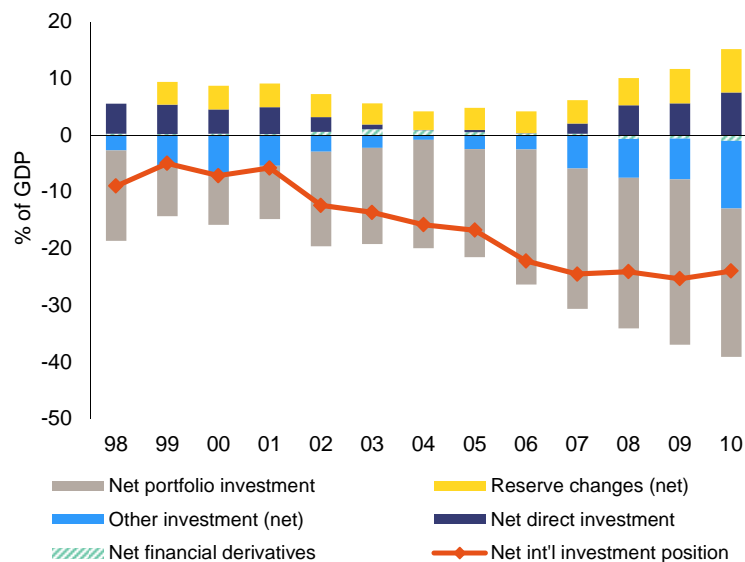
Italy's net international investment position (NIIP) is negative, but, at around -22% of GDP at end-2011, does not appear to be excessively large³. Italy's NIIP was already negative before euro adoption, but declined by over 10 pps of GDP in the first half of the 2000s and has remained below -20% of GDP since end-2006. While still within the critical threshold of the scoreboard, even a small negative NIIP implies reliance on external financing and liquidity. The 2008-09 global financial crisis dramatically changed the risk perception among investors, as shown by the recent tensions in the euro-area sovereign debt market. Following the escalation of the sovereign-debt crisis and severe stress in the euro-area interbank market in the final months of 2011, Italian banks massively resorted to the ECB liquidity provisions through its non-standard monetary policy measures. This avoided a major credit crunch and improved credit supply condition in the first quarter of 2012 (Bank of Italy 2012a), but it can only be expected to ease financing pressures in the short term.

Valuation effects have shaped the NIIP since euro adoption. Italy's NIIP before euro adoption was -9% of GDP. It decreased to -24.5% of GDP at the end of 2007 - just before the global financial crisis – mainly due to negative valuation effects, while the overall accumulation of external deficits over 1999-2007 accounted for less than 3 pps of GDP. The stabilisation of the NIIP during the global financial crisis, despite the accumulation of significant external deficits (11.5 pps. of GDP over 2008-11), is mainly due to the more favourable market valuation of investments made abroad relative to domestic investments. Going forward, Italy cannot expect to continue relying on favourable valuation effects.

³ According to the Bank of Italy (2011a), at end-2010 Italy's net external debtor position would improve by around 7 pps. of GDP if the assets that escape observation are taken into account, while the overall undeclared assets of Italian residents are estimated in a range between 7.9% and 12.4% of GDP at end-2008 (Pellegrini and Tosti, 2011).

In the first nine years of the euro, the composition of Italy's NIIP changed significantly (Graph 6). Over 1999-2007, foreign financing of debt instruments increased significantly mainly thanks to their new denomination in euro. By contrast, investment in equity abroad by Italian residents increased more than that of non-residents in Italy. Part of this shift may be explained by the increased use by Italian investors of mutual and other investment funds located abroad also for taxation purposes. The amount of government securities held by non-resident investors continued to increase up to around 48% of GDP at the end of 2010 (from 42% in 2007), then declined in 2011 as a consequence of the sovereign-debt crisis. The stock of direct investment abroad rose (to 23.5% of GDP in 2010 from 18.3% in 2007) also due to acquisitions in the energy sector, while the stock of foreign direct investment in Italy remained stable at very low levels (around 16% of GDP – see section 2b). Reliance on foreign financing of debt instruments rose further during the financial crisis but declined in the final months of 2011 as foreign investors reduced their exposure to Italy.

Graph 6: Italy's Net International Investment Position by instrument



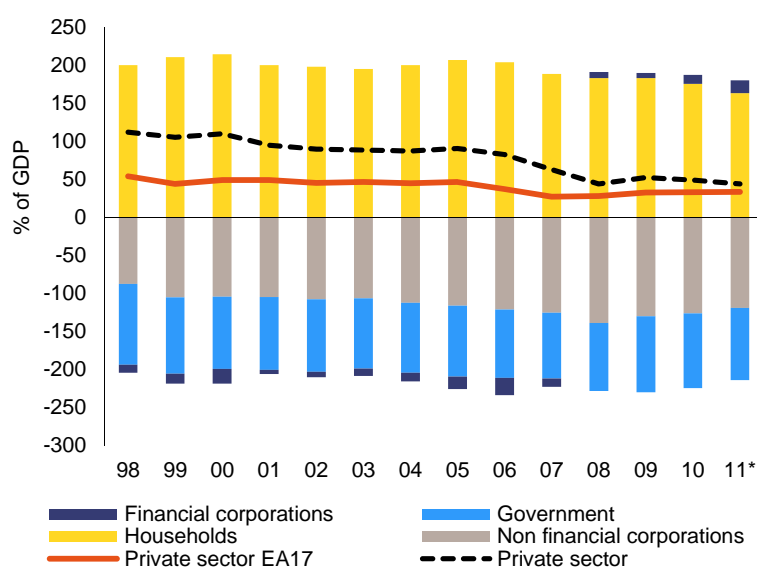
Source: Commission services

2.3. Sustainability of internal positions

In sum, Italy still has a relatively sound NIIP, on account of the strong financial position of the household sector. The latter largely offsets the negative financial position of the general government and corporate sectors (Graph 7). Italian households still hold sizeable net wealth: including real assets, it is estimated at around 560% of GDP at end-2010, i.e. more than 8 times their disposable income, compared with around 7.5 times in France and 5 times in the USA⁴.

⁴ See Bank of Italy (2011b).

Graph 7: Italy's net financial position by sectors



Source: Commission services

Loans granted to Italian households amounted to 45% of GDP in 2010, significantly less than the euro-area average of 63%. Loans to households have increased sharply since euro adoption, going up by 25 pps of GDP compared to the ratio in 1998 (Graph 8). This increase in households' leverage mainly reflects the wider use of mortgage loans for the purchase or renovation of real estate, but as indebtedness is more common among households with medium/high-incomes, financially vulnerable households⁵ remain relatively few (Bank of Italy 2012b).

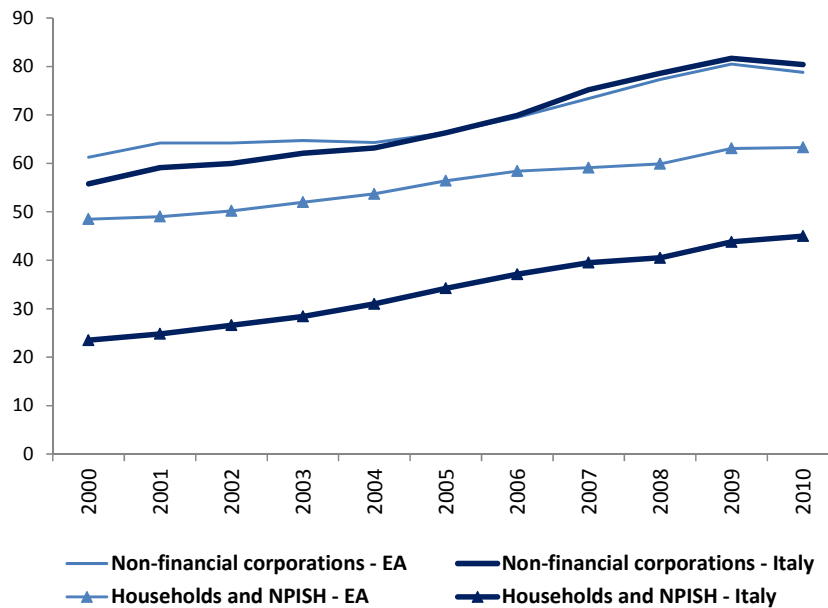
There was no major housing boom before the crisis. The increase in house prices in the pre-crisis years was more contained than in many other euro-area countries and was not followed by a sharp price adjustment (Graph 9). The share of residential investment to GDP rose from 4.8% in 1998 to 5.8% in 2006 (vs. 6.9% in the euro area), before falling to 5.4% in 2011 (vs. 5.6% in the euro area).

The indebtedness of Italian non-financial corporations stood at 80% of GDP in 2010. This level is close to the euro-area average when looking at consolidated figures⁶, although it increased by more than 20 pps. over the last decade (Graph 8). While it is essential to avoid a credit crunch in the short term, further large increases in the leverage of non-financial corporations could become problematic for the financial stability of the Italian banking sector and thus for medium/long term growth prospects (see for instance 2011, Cecchetti *et al.*). The tax allowance for corporate equity (ACE) introduced in December 2011 will support equity investment by reducing the “debt bias” in corporate taxation, contributing to avoid an excessive leverage of the corporate sector in the future.

⁵ In 2010, the share of financially vulnerable households - conventionally defined as those with debt service payments equal to more than 30 per cent of their income - was stable at around 11% of households with debts.

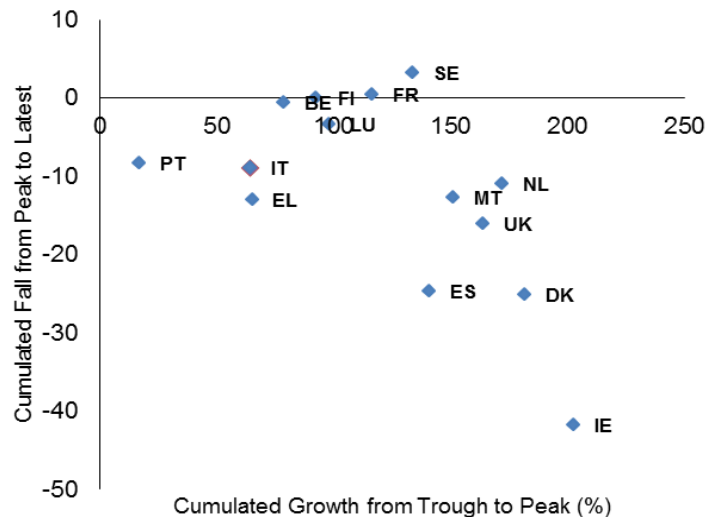
⁶ If non-consolidated data are taken into account, indebtedness of Italian non-financial corporations remains around 20 pps. of GDP lower than the euro-area average. This indicator also includes intra-group loans.

Graph 8: Debt of non-financial corporations and households
Loans and securities other than shares (consolidated - in % of GDP)



Source: Commission services

Graph 9: The house price cycle*



*The cumulated house price growth from the latest trough to the latest peak is plotted against the adjustment from the latest peak to the latest data available (Q3-2011).

Source: Commission services

The high government debt represents a major imbalance of the Italian economy. At just over 120% of GDP by end-2011, Italy has by far the highest public debt ratio among the large euro area countries. In the run-up to the euro adoption, Italy's government debt fell from a peak of more than 121% of GDP in the mid-1990s to around 114% at end-1998. After euro adoption, Italy did not take advantage of the reduction in interest expenditure to progress further in ensuring sound public finances. The primary surplus, which averaged 5½% of GDP over 1997-2000, was gradually eroded. Between 1999 and 2007, the debt-to-GDP ratio declined by only 11 pps., also thanks to more 6 pps. of GDP privatisation receipts and other extraordinary revenues. With limited fiscal space, Italy maintained a prudent fiscal stance during the crisis. The increase in the general government debt was thus more moderate than in the rest of the euro area, also because the banking sector did not require public support.

Nevertheless, as real GDP fell sharply and automatic stabilisers were at play, the government debt rose again to around 120% of GDP by the end of 2011.

The high government debt could affect Italy's growth prospects. Economic theory suggests that a high public debt could affect growth mainly via the higher - present and expected - distortionary taxation needed to service it and put it on a sustainable path. This weighs on labour and capital costs. In addition, the higher risk premia associated with a high public debt may affect the cost of capital also for the private sector. Other channels are the increased macroeconomic uncertainty and a reduced margin for countercyclical fiscal policies. Recent empirical studies on the subject confirm the existence of an inverse relationship between the level of public debt and economic growth⁷. This could be the case for Italy (Balassone et al. 2011).

The high government debt represents a major vulnerability for Italy with potential spillovers to the euro area as a whole. This became evident as tensions in the financial markets assumed systemic proportions in the second half of 2011. Spreads between yields on Italian and German sovereign bonds reached a peak in November 2011. Yields on 2-year Italian government bonds neared 8% and the yield curve remained downward sloping (i.e. inverted) for some days, signalling the risk of unsustainable financing costs for the government sector and of a liquidity crisis related to the large debt rollover scheduled for the first months of 2012. Spreads then declined from mid-January to mid-March reflecting the enhanced policy actions at national and euro area level, including the large liquidity injections provided by the ECB with its 3-year Long Term Refinancing Operations (LTROs) of December 2011 and February 2012. The euro area sovereign crisis has shown the potential negative spillovers from debt accumulation in a monetary union (see Box 1).

High government debt and low growth are also adversely affecting the Italian banking system and credit conditions. Italian banks have coped better than their European peers during the financial crisis, thanks to their conservative business model and the absence of a real estate bubble in the country. However, against the background of a generalised increase in risk aversion and the deepening of the sovereign debt crisis, the reduced ability of Italian banks to access market financing implies higher financing costs also for the private sector, despite the ECB decisions to cut the main refinancing operations rate by 25 bps in November and again in December 2011 (to 1%). The higher interest rates paid by Italian firms relative to their euro-area competitors also seriously affects their competitive position. This is all the more relevant for Italy's competitive position given the predominant role that banks traditionally play in the Italian financial system and the relatively limited reliance by firms on other sources of funding.

⁷ For instance, Reinhart and Rogoff (2010) find a 2.6 pps difference in median real GDP growth between advanced countries with public debt below 30% and above 90% of GDP. Kumar and Woo (2010) estimate that for advanced economies a 10 pps increase in the initial debt-to-GDP ratio is associated with a slowdown in annual real per capita GDP growth of around 0.15 pp., with some evidence of nonlinearity implying larger negative effects with initial debt higher than 90% of GDP.

Box 1. Sovereign-debt spillovers

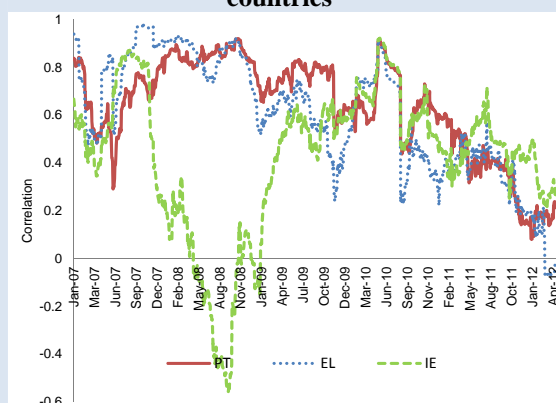
The euro-area sovereign debt crisis has shown the potential for spillovers underlying debt accumulation in a monetary union.

The creation of the European Financial Stability Facility (EFSF) in May 2010 implicitly linked the different bond markets but also contributed to reduce the uncertainty around potential *domino* effects and the potential for contagion has dropped ever since.

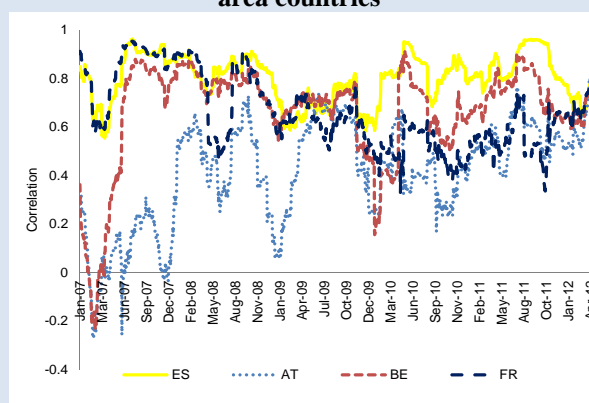
Looking at yield spreads with Germany on 10-year sovereign securities, correlations between Italy's and programme countries' spreads have been declining since the May 2010 (Figures 1 – Panel A). By contrast, correlations between spreads of Italy and other selected euro-area countries - Austria, Belgium, France and Spain - remain elevated (Figures 1 – Panel B), signalling the potential for major spillovers through market reactions.

Figure 1: Italy: Spread correlations

Panel A: Spread correlations with programme countries



Panel B: Spread correlations with selected euro-area countries



Source: Datastream

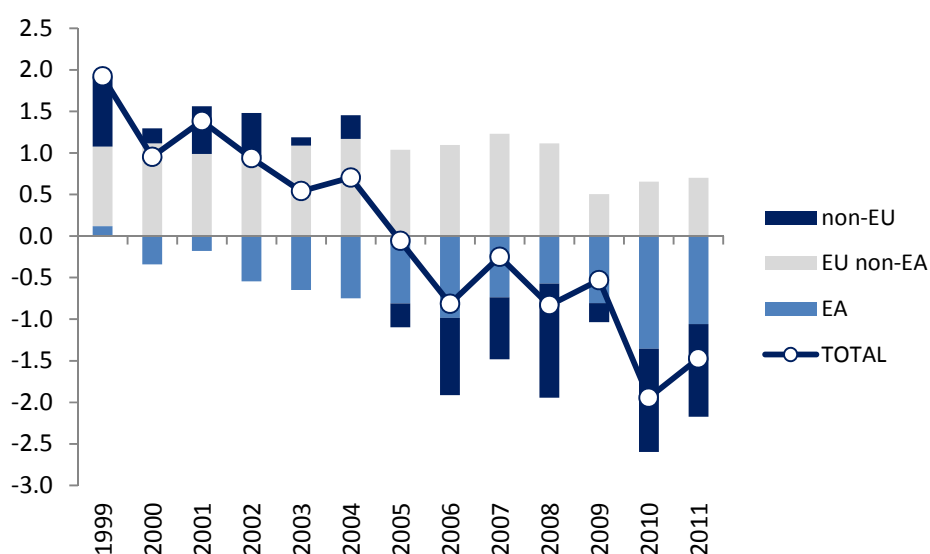
Note: Correlations are calculated on 3-months rolling windows of daily changes in spreads relative to the Germany of yields on 10 year sovereign securities

As public debt developments are already under close scrutiny within the Stability and Growth Pact surveillance (European Commission 2012), the following in-depth analysis focuses on macroeconomic developments in the area of external competitiveness.

3. IN-DEPTH ANALYSIS: EXTERNAL COMPETITIVENESS

Loss of cost competitiveness is a main factor behind the decline in Italy's trade balance. Since 1998, Italy's balance of goods and services deteriorated significantly vis-à-vis the rest of the euro area (Graph 10). This is a symptom of loss of cost competitiveness relative to the euro-area trade partners. Over 1999-2011 nominal unit labour costs (ULC), which indicate the pressure from labour costs on domestic prices, increased by 2.3% on average in Italy, i.e. slightly more than the ECB inflation target. This compares with 1.6% in the euro area as a whole, 1.9% in France and only 0.5% in Germany. Differences in unit labour cost developments since euro adoption largely explain the more negative development in the Italian profit shares relative to the rest of the euro area - in particular in manufacturing - despite similar producer price developments.

Graph 10: Balance of goods and services (% of GDP)



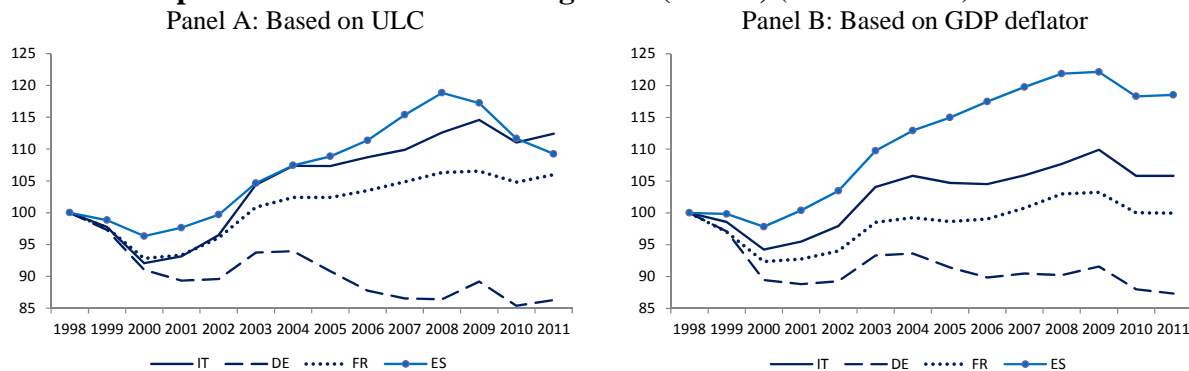
Source: Commission services

Developments in the real effective exchange rate (REER) indicators suggest the opening up of a competitiveness gap versus other euro-area members, but its size is uncertain. The REER based on nominal ULC measures cost competitiveness relative to a set of competitor countries (Graph 11 – Panel A). Since the introduction of the euro, Italy's cost competitiveness performance worsened significantly when compared to Germany and moderately when compared to France. Stagnation in labour productivity growth in Italy since the end of the 1990s is the key factor behind the rise in the REER based on ULC⁸. It affected both the North and the South of country (Box 2). While productivity has lagged relative to the euro area average, as TFP declined, wages have grown broadly in line, if not somewhat faster (Graph 12)⁹. This is also due to the wage setting framework that - at national level - does not reflect productivity developments and may not leave much scope for negotiations at the level of firms (see Box 3). Productivity stagnation was widespread not only in the non-tradable sector, but, contrary to what happened in the euro area as a whole, also in the tradable sector (Graph 13). However, the appreciation of the REER based on different measures, namely the GDP deflator (Graph 11 – Panel B), the consumer price index and the wholesale/producer price indices, appears significantly more limited (Bayoumi et al. 2011). In addition, the estimate of the possible overvaluation of the REER depends on the methodological assumptions and is subject to large estimation errors. In 2007, the IMF estimated the REER overvaluation for Italy at end-2005 at around 5-8%.

⁸ In 2010 the combination of job losses and the moderate GDP recovery implied a temporary rebound in productivity.

⁹ Wage growth was slightly faster than the euro-area average in both the tradable and non-tradable sectors.

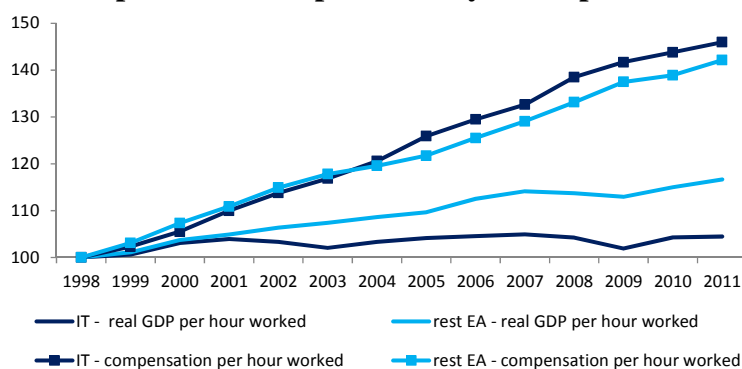
Graph 11: Real effective exchange rate (REER) (index 1998=100)*



*Performance relative to the rest of 35 industrial countries; double export weights

Source: Commission services

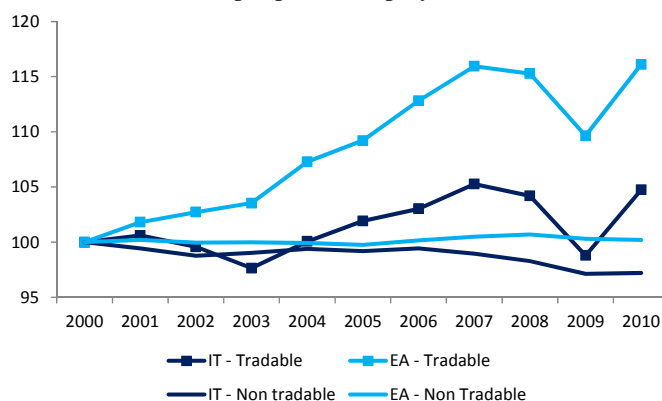
Graph 12: Compensation and productivity development (index 1998=100)



Source: Commission services

Graph 13: Productivity in the tradable and non-tradable sectors

Gross value added per person employed (index 2000=100)



Source: Commission services

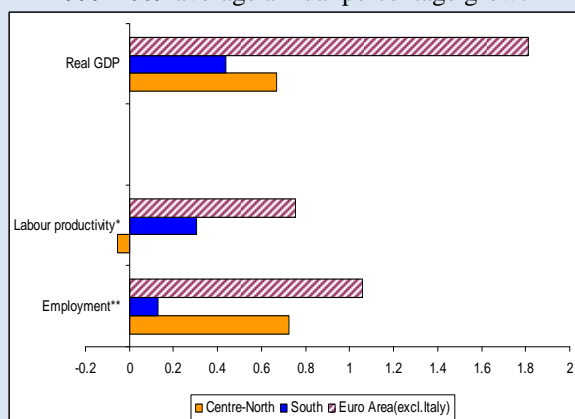
Box 2. The regional divide in productivity and exports

While the existence of a large and persistent regional economic divide in Italy is a well-known phenomenon, the regional performance of exports and their composition are less frequently studied. The regional divide in Italy is large also as regards export capability (Montanari 2011). Besides being much less open than the Centre-North, the South economy's exports a more limited number of products. However some weaknesses are common to the two areas. Both experienced stagnation in productivity over the past decade, a development that is at the root of the cost competitiveness losses recorded by the Italian economy as a whole (Figure 1). Moreover, compared to the other advanced economies, neither geographical area has a comparative advantage in high-technology industries. Finally, the South appears less exposed than the Centre-North to competition from China in the EU market and its export growth performance in value terms was slightly better over the last decade, even if its exports were more severely affected by the recent crisis.

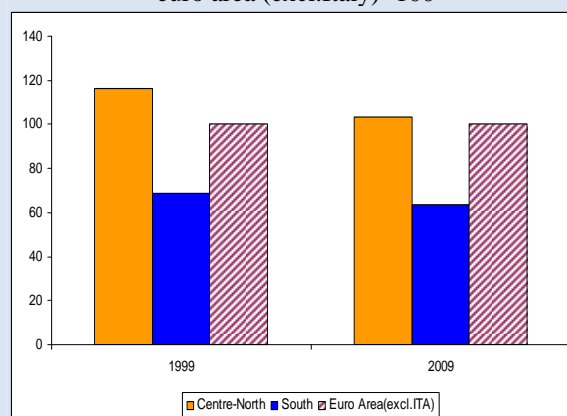
Figure 1: GDP developments

Panel A: Real GDP growth and its supply side determinants

1999-2009 average annual percentage growth



Panel B: Levels of GDP per capita***
euro area (excl. Italy)=100



*Real GDP per full-time equivalent employed. **Full-time equivalent employed.

***In purchasing power standards.

Source: Montanari (2011)

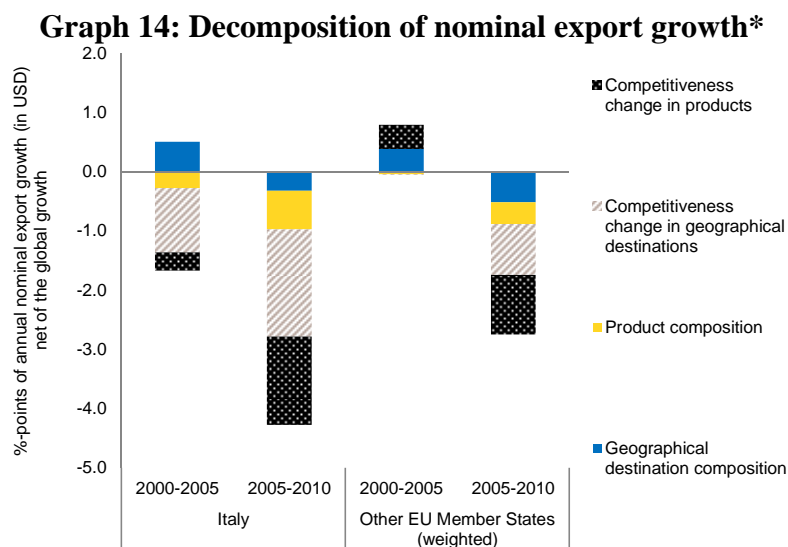
Box 3. Italy's wage bargaining system

The dominant level of collective bargaining in Italy remains the national level, even though the bargaining framework has undergone important changes since the beginning of the 1990s that have promoted a gradual shift towards the company level. The most important of these changes was the tripartite agreement in July 1993, which formalised the company/local level within a two-tier bargaining framework. In 2009, a new agreement aiming at further shifting the balance towards decentralised bargaining was signed. It stipulated that for centralised bargaining at sectoral level, the new inflation benchmark to be used is the forecast of Italy's HICP inflation excluding imported energy products. The uprating is applied to the fixed components of the wage base, as determined in each sector. With a view to supporting the conclusion of firm-level agreements, wage increases linked to productivity performance set at firm level are receiving a preferential tax treatment, while firms not concluding firm-level contracts have to pay an additional wage component "*elemento retributivo di garanzia*", which is however not necessarily linked to the productivity performance in practice. The 2009 agreement divided the unions and failed to specify rules governing union representativeness. The June 2011 social partners' agreement establishes such rules and further strengthens the use of firm-level contracts. A new provision in the economic and budgetary package approved by Parliament in September 2011 goes further by allowing firm-level collective agreements to derogate from labour law. The June 2011 agreement provides a necessary step to better take into account the needs of specific production activities. However, in light of the still strong prevalence of collective bargaining at the sectoral level only, strengthening the link between wage and productivity requires further action to ensure that also the sectoral wage setting framework ensures a better alignment of wages with productivity developments. In addition, uprating the sectoral wage by the national forecast inflation, even if excluding imported energy prices, may have second round effects on inflation as assumptions on wage increases enter the inflation forecast. In turn any increase in HICP related to higher indirect taxation would further erode the competitiveness of Italian firms.

The high tax burden weighs on labour costs. At 42.6 % in 2010, the implicit tax rate (ITR) on labour – i.e. the sum of all direct and indirect taxes and social contributions levied on employed labour income as a percentage of total compensation of employees – was the highest in the euro area: it exceeded the (GDP-weighted) EU average by 6½ pps. and the (GDP-weighted) euro-area average by 4½ pps., and was ¾ pp. above the level reached in 2000. This trend is in contrast with the experience of most EU Member States that witnessed a decline in labour

taxation in recent years. By contrast, at 16.8%¹⁰, in 2010 the ITR on consumption in Italy was significantly lower than the 19.2% recorded in the (GDP-weighted) euro-area average (see also the analysis of Italy's tax system in the assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for Italy).

Non-cost factors affect Italy's competitiveness. A decomposition of total nominal export growth (net of the global trade growth) shows that Italy is specialised in geographical destinations and products with weaker demand. However, Italy's relatively modest export performance over 2005-10 was mainly due to a decrease in its export shares in the geographical markets and products in which it specialises (Graph 14).



*Decomposition of total (worldwide) nominal export into four components: i) growth due to the growth of destination markets, ii) growth due to the growth in product markets, iii) export growth to destination markets above their growth, iv) export growth in product markets above their growth.

Source: Commission services

Italy has been exposed to increasing global competition due to its unfavourable export structure. The product mix of its exports is similar to, and hence competes with, that of emerging economies, rather than complementing it. As a partial response to these competitive pressures, restructuring has started in the tradable sector in the pre-crisis years. Italy's trade has moved up the quality ladder. There is some evidence of a restructuring process in the Italian manufacturing sector, whereby less efficient companies in the traditional industries have been forced to exit the market, with a consequent shift of production towards higher quality segments more sheltered from competition from emerging economies (Lanza and Quintieri 2007).

Over the last decade Italy's sectoral specialisation remained stable and mainly concentrated in low-technology and medium-low technology sectors¹¹. Its comparative advantage pattern¹² continues to show a clear specialisation in such sectors as textiles and clothing, metal, mineral and plastic products; machinery and equipment not else classified are the only sector with higher technology content where the country presents a comparative advantage (Graph 15). Mainly due to exposure to

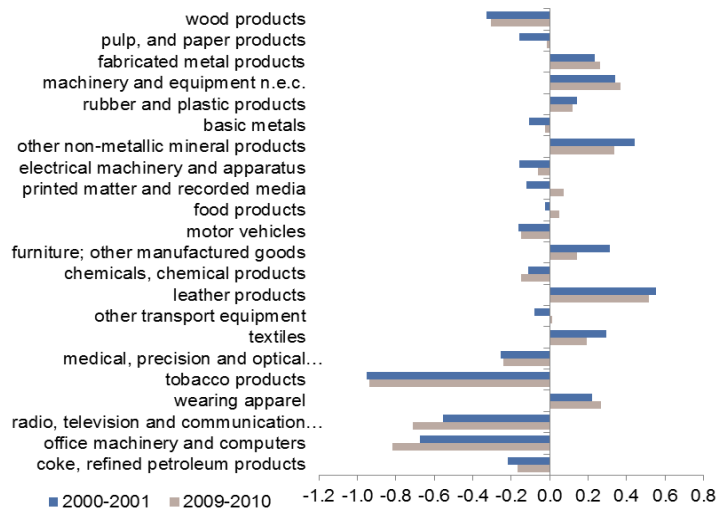
¹⁰ This is before the 1 pp. increase in the VAT standard rate (from 20% to 21%) of September 2011 and the increase in excise duties on fuel products of December 2011. A further 2 pps. increase in both the standard and reduced VAT rates is scheduled for October 2012.

¹¹ According to OECD (2005) classification.

¹² Measured by the Balassa symmetric revealed comparative advantage index.

competition by emerging countries, Italy's share in world export markets in sectors in which it specialises declined quite considerably in the 2000s (Graph 16). A similar trend also affected exports in more technology-intensive sectors, which account for a significantly lower share of total exports than in the case of Germany and France (Table 1).

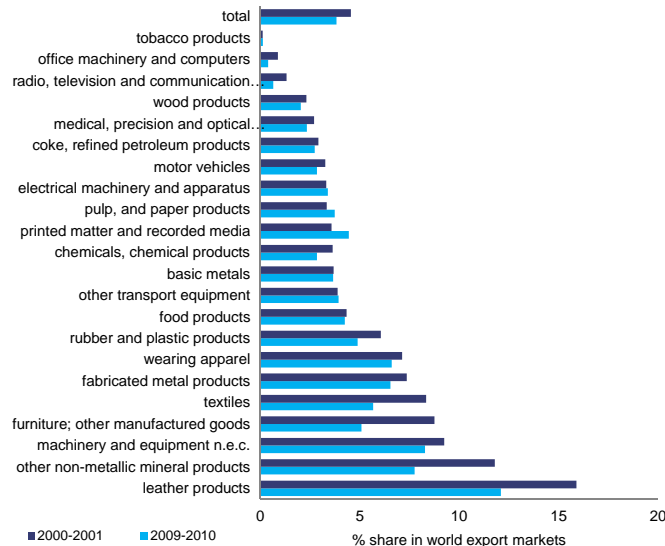
Graph 15: The sectoral pattern of comparative advantages
Balassa symmetric revealed comparative advantage index*



*Positive values indicate a comparative advantage

Source: Commission services

Graph 16: Italy's world market percentage share by products



Source: Commission services

Table 1: Pattern of manufacturing exports by technological content (2011 vs. 2000
- in %)

		2000	2011
Italy	High technology	11.8	10.4
	Medium-high technology	38.6	39.1
	Medium-low technology	18.7	25
	Low technology	30.9	25.5
Germany	High technology	20.0	18.8
	Medium-high technology	51.3	50.5
	Medium-low technology	14.7	17.4
	Low technology	14.0	13.3
France	High technology	25.7	26.2
	Medium-high technology	39.2	35.8
	Medium-low technology	14.9	18.0
	Low technology	20.2	20.1

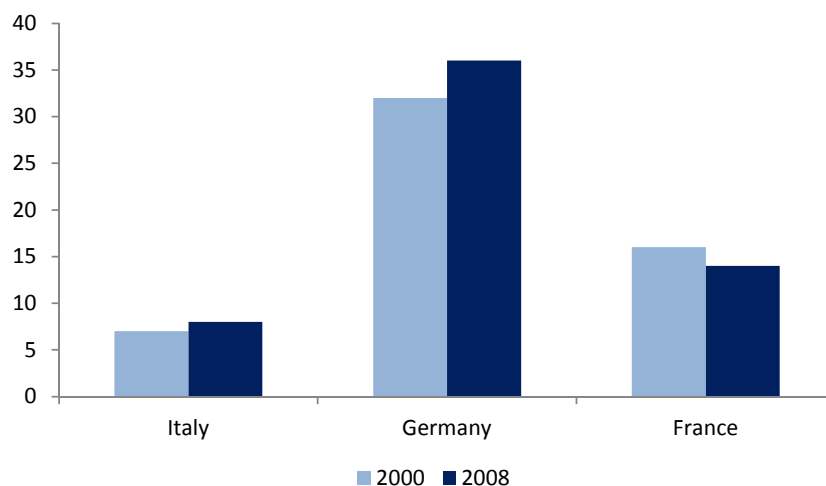
Source: Commission services

A slow reorientation of exports towards emerging markets is taking place and exporting firms are becoming more competitive, but the small size of firms remains an obstacle. The share of Italian exports to extra-EU emerging countries increased over the last decade (Table 2). Nevertheless, Italy is still largely dependent on the euro area markets and is not fully reaping the benefits from the vigorous growth of emerging markets, in particular in Eastern Asia. This is mainly due to the relatively small size of Italian firms (Graph 17) that prevents them to afford the needed high entry costs related to setting up new distribution networks and investing in intangible assets such as patents and brand reputation. Indeed, micro data suggest that the propensity to export and to reach farther markets grows significantly with firm size and that larger firms suffered less during the crisis, although they were more exposed to trade shocks (Bugamelli et al. 2009). Moreover, Italian exporting firms have made progress in terms of quality upgrade and shift of geographical destinations, being more productive, having higher R&D levels and a greater focus on upstream activities (product design, advertising, marketing, distribution) than non-exporting firms (Barba Navaretti et al. 2011).

Table 2: Geographical orientation of Italian exports (% of total)

Area/Country	2000	2005	2011
Intra-EU27	61.5	61.2	56.0
Euro area	48.2	46.6	42.6
<i>Germany</i>	15.2	13.2	13.1
<i>France</i>	12.7	12.3	11.6
<i>Spain</i>	6.3	7.5	5.3
Extra-EU27	38.5	38.8	44.0
<i>Russia</i>	1.0	2.0	2.5
Northern Africa	2.3	2.5	2.9
Middle East	3.3	3.9	4.9
China	0.9	1.5	2.7
Other Emerging Asia	4.0	3.4	3.2
Northern America	11.1	8.8	6.8
Central-South America	3.9	2.8	3.8

Source: ISTAT

Graph 17: Employees per firm in manufacturing

Source: Commission services

The small size of Italian firms does not appear to be due to sectoral specialisation, but represents a structural feature of the Italian economy. Barba Navaretti et al. (2011) show that a country's export performance mainly depends on its internal industrial structure; different export performances of European countries are therefore likely to be driven by firm-specific characteristics, while sectoral features play a secondary role. In a counterfactual exercise, they estimate how Italy's export performance would react if Italian firm size and sector specialisation were equal to the German structure while keeping overall employment constant, i.e. shifting employment in the size-sector distribution to replicate the German model. Results show that the value of Italy's total exports would increase by 37%, mostly due to the firm size effect. For comparison, Spain's exports would increase by around one quarter while those of France would rise by only 9%.

Italy is neither an attractive foreign direct investment destination nor is it exploiting investment opportunities abroad. Italy's foreign direct investment (FDI) performance paints a gloomy picture. As a forward-looking indicator, FDI points also at future prospects for competitiveness and growth. Graph 18 shows that FDI inflows to Italy range at the lower end of the European scale. The technological content of FDI inflows in manufacturing has shifted slightly towards more medium/low tech at the expense of high-tech industries. Italy also underperforms in terms of its capacity to invest abroad, largely due to the small size of its firms (Barba Navaretti et al. 2011). In 2010 the stock of Italy's FDI abroad only amounted to 23.5% of GDP, as against 42.5% for Germany and 60.4% for France¹³.

The small size of firms and the difficulty in attracting FDI depend on a number of structural factors. Capital accumulation is hindered by a high level of corporate taxation and a growth-unfriendly business environment. At 10.2% of GDP in 2010 as against a euro-area average of 7.6%, capital taxes in Italy display the second highest share of GDP among euro-area countries. Both the implicit tax rate (ITR) on capital (34.9%), which has risen by more than 5½ pps. since euro adoption¹⁴, and the ITR on corporate income (27.4%) are well above the (GDP-weighted) euro-area average (27.5% and 21.6% respectively), while the statutory corporate income tax rate (31.4%) is the fourth highest in the euro area¹⁵. Moreover, the tax regime for firms appears very complex¹⁶ and favours debt financing rather than equity financing, while small and innovative firms have limited access to capital markets thus reducing the incentive to firm size growth. The costly enforcement of contracts related to flaws in the Italian civil justice system is a key weakness of the business environment and represents a major disincentive to inward FDI. According to World Bank (2011), the country ranks 158th out of 183 (the worst in the EU) as regards contract enforcing procedures; in particular, it takes 1210 days on average to complete a commercial case in Italy, compared with 331 days in France, 394 in Germany and 515 in Spain. Energy costs are also significantly higher in Italy than the rest of the euro area. Cultural elements also hinder firms' growth: family ownership is widespread, often bringing about an outdated governance model, which does not provide for adequate separation between ownership and control, and scarce diffusion of organisational innovation¹⁷.

¹³ Moreover, only one fourth of Italy's FDI stocks went to extra-EU countries in 2009, compared with more than one third for Germany and France. This is another signal of the difficulties experienced by Italian firms in entering farther markets.

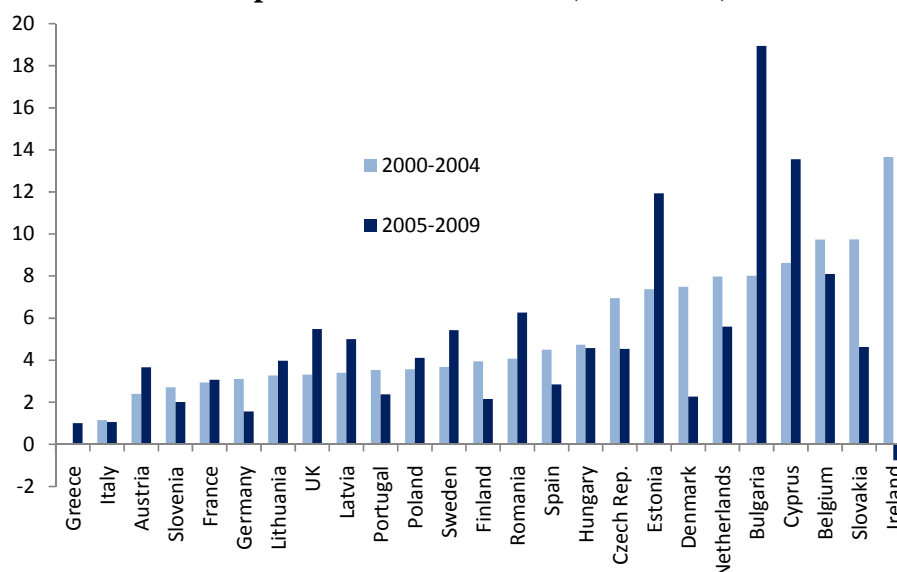
¹⁴ The rise of the ITR on capital in the second half of the previous decade also reflected i) windfall tax revenues related to wealth effects and revenues from withholding tax on interest payments (mainly between 2005 and 2008), and ii) one-off proceeds of the extraordinary tax on illegally expatriated assets (*scudo fiscale*) and the withholding tax on the revaluation of corporations' assets according to International Accounting Standards (mainly in 2009-2010).

¹⁵ The analysis of the ITR on capital is greatly complicated by the fact that taxes on capital include a variety of taxes paid by both enterprises and households on many sources of revenue. In particular, in these calculations, revenues from taxes and social contributions levied on the self-employed, a relatively large group in Italy, are recorded as capital taxes.

¹⁶ According to World Bank (2011), Italy ranks 134th out of 183 countries as regards the ease of paying taxes.

¹⁷ Moreover, Italian family-run firms export less than other type of companies even after controlling for firm heterogeneity in productivity, size, technology and access to credit (Barba Navaretti et al. 2008).

Graph 18: FDI net inflows (% of GDP)



Source: Commission services

4. POLICY CHALLENGES

The preceding analysis has shown that Italy is experiencing serious macroeconomic imbalances, which are not excessive but need to be addressed. In particular, macroeconomic developments in the area of export performance deserve attention as Italy has been losing external competitiveness since euro adoption. Given the high level of public debt, enhancing the growth potential should be a key priority so as to reduce the risk of adverse effects on the functioning of the economy.

The fiscal consolidation measures adopted in 2010-2011 - if fully implemented – are expected to allow Italy to achieve a structural balanced budget by 2013 and put the debt-to-GDP ratio on a steadily declining path. As highlighted in European Commission (2012), the large primary surpluses targeted in the stability programme are instrumental in putting the debt-to-GDP ratio on a steadily declining path. This could help improve financial markets' perception of debt sustainability and create a virtuous circle by reducing yields on Italy's sovereign securities.

The declining trend recorded in the current account balance since euro adoption is a worrying consequence of Italy's loss of competitiveness. In an environment characterised by high risk aversion and a fragmented euro-area financial market, Italy must endeavour to become more competitive and reverse the negative trend in its current account balance.

A lasting improvement in the current account - consistent with the needed capital accumulation to enhance potential growth - also requires a higher saving ratio in the private sector. In the short term, the private sector saving ratio is set to be affected by the on-going fiscal consolidation. However, in the longer term, a growth-friendly improvement in the current account position should come from a boost in external competitiveness via higher productivity growth. The alternative way of persistent deflationary pressures and consumption cuts implies the risk of negative feedback loops affecting potential growth via the larger adjustment required in the balance sheets of both private and public sectors.

Wages should not outpace productivity developments and the evolution of labour costs should be supportive of competitiveness gains. Since euro adoption nominal unit labour costs in Italy have increased slightly more than the ECB inflation target and more than in euro-area trade partners, in particular Germany. To regain cost competitiveness over the medium term bold structural reforms to enhance productivity growth are needed, but in the shorter term wage developments need to support this action. To this end, the link between wage growth and productivity should be strengthened. In June 2011 the social partners reached an agreement to reform the bargaining framework, with a view to further strengthening the use of firm-level contracts. Tax incentives on performance-related pay, which are negotiated at the firm level, have also been extended to 2012. Further steps appear necessary to ensure that wage setting at the national sectoral level also helps to better align wages and productivity growth (see Box 3).

Further shifting taxation away from labour and capital onto consumption and property may help regain competitiveness. Several measures have been adopted over 2010-11 to consolidate public finances by also increasing the overall tax burden. Nevertheless, these measures have mainly affected indirect taxation with increases in excise duties, VAT and property taxes, which are expected to have a relatively limited harmful effect on Italy's growth prospects compared to taxation on labour and capital. Moreover, the tax burden on labour has been reduced somewhat, mainly by increasing deductibility of labour costs from firms' tax bases, in particular as regards women and young workers. Additional measures in this direction would help recover competitiveness.

Italy has recently adopted structural reforms aimed at boosting productivity and growth. As highlighted in European Commission (2012), the Italian government has made important steps in liberalizing product and services markets, reducing the administrative burden on economic agents, enhancing the efficiency of the civil justice system, promoting firms' capitalisation and modernise the labour market. In particular, the national authorities have adopted some important measures aimed at opening up to competition the services sector, including for local public services and professional services, as well as the gas and electricity markets and the transport sector. A broad range of administrative authorisations and barriers to doing business have been abolished. A number of measures have been adopted with a view to enhancing the efficiency of civil justice, notably by reducing case-handling times and backlogs. A proper implementation of these measures may help to improve the country's business environment and thus attract more FDI inflows. An Allowance for new Corporate Equity (ACE) was introduced in December 2011, allowing companies to exclude the notional return on new injections of equity capital from taxable income. This is expected to facilitate the increase in firm size and investment in innovation. Finally, the government adopted, in February 2012, a labour market reform that could enhance the reallocation of factors of production across sectors and industries with positive effect on productivity growth. The responsibility for the final adoption of this reform now rests with Parliament.

The favourable momentum for reforms in Italy must be maintained and further progress should be pursued. A consistent implementation of these reforms is essential and should be closely monitored, as it is relevant not only for Italy but also for stability and growth in the euro area as a whole due to the significant financial and economic interconnections.

REFERENCES

- Balassone, F., M. Francese, a. Pace (2011) "Public Debt and Economic Growth in Italy" *Bank of Italy Economic History Working Papers*, No. 11.
- Barba Navaretti G., Faini R. and Tucci A. (2008) "Does Family Control Affect Trade Performance? Evidence for Italian Firms", *Centro Studi Luca d'Agliano Development Studies Working Paper*, No. 260.
- Barba Navaretti G., Bugamelli M., Schivardi F., Altomonte C., Horgos D. and Maggioni D. (2011) "The global operations of European firms. The second EFIGE policy report", *Bruegel Blueprint Series*, No. 12.
- Bardone, L. and Reitano, V.E. (2009) "Italy in the Euro Area: the Adjustment Challenge", in M. Buti (ed.) *Italy in EMU: The Challenges of Adjustment and Growth*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bayoumi T., Harmsen R. and Turunen J. (2011) "Euro Area Export Performance and Competitiveness", *IMF Working Paper*, No. 11/140.
- Bank of Italy (2011a) "Balance of Payments and International Investment Position" – (Supplements to the Statistical Bulletin - Volume XXI - 23 June 2011).
- Bank of Italy (2011b)- "La ricchezza delle famiglie italiane Anno 2010" – (Supplementi al Bollettino Statistico - Anno XXI - 14 Dicembre 2011).
- Bank of Italy (2012a) "Financial Stability Report – No. 3, April 2012".
- Bank of Italy (2012b) "Household Income and Wealth in 2010" – (Supplements to the Statistical Bulletin - Year XXII - 25 January 2012).
- Brandolini A. and Rosolia A. (2011) "Consumi, reddito risparmi e benessere lungo il ciclo di vita, in A. Golini and A. Rosina (eds.), *Il secolo degli anziani. Come cambierà l'Italia*, Bologna: il Mulino.
- Bugamelli M., Cristadoro and Zevi (2009) "The international crisis and the Italian productive system: a firm-level study," *Bank of Italy Occasional Papers*, No. 58.
- Cecchetti, S., Mohanty, M. and Zampolli, F. (2011) "The Real Effects of Debt", *BIS Working Papers* 352.
- European Commission (2011), "Developments in and prospects for saving and investment trends across the European Union and the euro area", in *European Economic Forecast – Spring 2011*, *European Economy*, No. 1/2011.
- European Commission (2012), "Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for Italy", *Commission Staff Working Document*, SEC (2012).
- Kumar, M.S. and J. Woo (2010)"Public Debt and Growth", *IMF Working Paper* No. 174
- IMF (2007) "Italy: selected issues", *Country Report*, No. 07/65.
- Lanza, A. and Quintieri, B. (2007) *Eppur si muove. Come cambia l'export italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Larch, M. (2004) "Relegated to the league of laggards? Roots of Italy's slow potential growth creation", *ECFIN Country Focus*, Vol.1, No. 8.

Montanari, M. (2011) "Italy's regional divide: does it matter also for exports?", *ECFIN Country Focus*, Vol.8, No. 2.

OECD (2005) *Science, Technology and Industry Scoreboard*, Paris, OECD.

Pellegini, V. and Tosti E. (2011) "Alla ricerca dei capitali perduti: una stima delle attività all'estero non dichiarate dagli italiani", *Bank of Italy - Occasional Papers*, No. 97.

Reinhart, C. and K. Rogoff (2010), "Growth in a Time of Debt", *NBER Working Paper*, No. 15639.

Reinhart, C. and K. Rogoff (2010), "Debt and growth revisited", *VoxEU.org*, 11 August.

World Bank (2011) *Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World*, Washington D.C., The World Bank



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 299 final

**COMUNICAZIONE ALLA COMMISSIONE, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA,
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE
REGIONI E ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI**

AZIONE PER LA STABILITÀ, LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE

1. INTRODUZIONE

La crisi che colpisce attualmente tante parti dell'Europa ha minato la fiducia nella capacità del sistema politico ed economico europeo di realizzare l'ambizione del trattato sull'Unione europea di uno "sviluppo sostenibile ... basato su una crescita economica equilibrata". Molti cittadini europei sono arrabbiati e sconcertati per la velocità alla quale un decennio di crescita si è trasformato in un'enorme crisi finanziaria, con pesanti perdite di posti di lavoro e la prospettiva di elevati livelli di debito per gli anni a venire. Il debito, i disavanzi e gli squilibri che caratterizzano attualmente l'UE non si sono accumulati in un giorno, ma in molti anni, e hanno conseguenze sociali di vasta portata. Questo è un periodo difficile per i governi nazionali e l'UE. Una parte dei nostri attuali problemi è arrivata nell'UE a causa della crisi finanziaria, mentre una parte è di natura endogena. L'importante, adesso, è la qualità e l'efficacia della nostra risposta.

La crisi finanziaria ed economica ha sottolineato l'interdipendenza tra tutte le economie dell'UE nonché tra l'UE e le altre economie del mondo, evidenziando inoltre notevoli divari, carenze e squilibri nel processo di definizione delle politiche mondiali, UE e nazionali. L'UE e i suoi Stati membri lavorano dall'inizio della crisi per rivedere il modello economico dell'Unione e ripristinarne la competitività. Come indicato dalla Commissione nella sua tabella di marcia per la stabilità e la crescita dell'ottobre 2011¹, questo ha significato:

- attuare fin d'ora le politiche volte a migliorare la stabilità e la crescita perché l'UE possa tornare ad una crescita sostenibile e a tassi di occupazione elevati;
- costruire una governance economica solida ed integrata per individuare e correggere molto prima gli squilibri, esercitando una sorveglianza più rigorosa delle politiche nazionali a livello di UE per tener conto del fatto che la solidità e la prosperità future di ciascuno Stato membro sono legate a quelle degli altri;
- rafforzare il sistema bancario, insistendo affinché le banche non nascondano l'entità effettiva della loro esposizione debitoria, gestiscano i crediti inesigibili e ristrutturino i propri modelli aziendali per poter erogare, in futuro, prestiti a imprese e famiglie senza che occorran salvataggi a spese dei contribuenti;
- dare una risposta decisa ai problemi della Grecia attraverso pacchetti di assistenza finanziaria estremamente consistenti e un forte sostegno a un programma di ripresa orientato alla crescita;
- migliorare le protezioni finanziarie dell'area dell'euro introducendo nuovi metodi per aiutare gli Stati membri con livelli di debito molto elevati a risanare le finanze pubbliche, garantendo un equilibrio fra entrate e spese per poter finanziare in futuro i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, le pensioni, l'istruzione e le infrastrutture pubbliche.

L'attuazione della tabella di marcia ci ha permesso di compiere progressi sostanziali, anche se non omogenei. Vi sono chiari segni di riequilibrio dopo il rallentamento dell'attività economica, con una riduzione dei forti disavanzi delle partite correnti accumulatisi dal 2007-2008, l'adeguamento dei salari al rialzo nei paesi "con un avanzo" e al ribasso nei paesi "con un disavanzo" e, in molti Stati membri, il ritorno dei prezzi

¹ COM (2011) 669.

degli alloggi a livelli più in linea con le condizioni economiche sottostanti. Da questo doloroso processo di stabilizzazione e di riforma emergerà, con il sostegno del nuovo sistema di governance economica dell'Unione, un'economia UE nuova e più forte.

Una crescita sostenibile e duratura e un tenore di vita più elevato presuppongono finanze pubbliche sane, una profonda riforma strutturale e investimenti mirati, ma le sfide connesse possono essere affrontate solo in presenza di una crescita sufficiente a sostenere il processo. Non vi è alcuna contraddizione tra stabilità e crescita, che sono due facce della stessa medaglia. Gli Stati membri devono ovviare all'attuale mancanza di fiducia nell'economia con riforme ambiziose che invertano la tendenza discendente della nostra competitività. Dobbiamo agire ora per colmare le allarmanti lacune in termini di competitività nell'UE e nell'area dell'euro. Sebbene l'UE nel suo insieme sia riuscita a conservare la sua quota del commercio mondiale, dobbiamo far fronte anche al declino della competitività internazionale e alla perdita delle quote di mercato evidenziata chiaramente dai risultati di un certo numero di Stati membri.

A breve termine i cittadini devono poter sperare in un futuro migliore. Senza questa prospettiva, avremo sempre più difficoltà politiche e sociali ad attuare le riforme necessarie e questo, a sua volta, ritarderà la ripresa. Dobbiamo far emergere consenso e fiducia in merito alla necessità di operare cambiamenti e alle scelte da compiere. Le parti sociali svolgeranno un ruolo importante in questo dialogo.

Per questo motivo, l'UE deve potenziare la componente "crescita" della sua strategia globale combinando quello che gli Stati membri possono fare a livello nazionale con un'azione a livello di UE sulla base della strategia Europa 2020 e delle nostre nuove strutture di governance. Alcuni degli elementi chiave di questa iniziativa per la crescita esistono già, ma devono essere attuati integralmente. Per sfruttare il potenziale degli altri occorrerà dar prova di lungimiranza, coraggio e capacità di leadership, ma le sfide che si pongono attualmente all'UE richiedono un'azione audace ed efficace.

Nella presente comunicazione la Commissione propone una serie di elementi di un'iniziativa per la crescita imperniata su due pilastri che si rafforzano a vicenda:

- un pilastro a livello di UE basato sulla forza e sulle sinergie derivanti dalla collaborazione a livello di Unione;
- un pilastro a livello di Stati membri basato sullo sfruttamento del potenziale di crescita delle riforme strutturali individuate nell'ambito del semestre europeo.

Dopo la riunione informale del Consiglio europeo del 23 maggio, e in vista del Consiglio europeo di giugno, la Commissione continuerà a lavorare su tutti gli elementi che possono contribuire a rafforzare la crescita e la competitività.

2. IL RUOLO DELL'UE IN UNA NUOVA INIZIATIVA PER LA CRESCITA

A livello di UE abbiamo concordato la strategia Europa 2020², il cui obiettivo è un'Europa intelligente, sostenibile e inclusiva. Questa è la piattaforma per una nuova iniziativa per la crescita. Gli obiettivi di Europa 2020 relativi a occupazione, energia, istruzione e formazione, ricerca e riduzione della povertà sono stati approvati da tutti gli Stati membri e danno indicazioni sul modo in cui le riforme devono essere attuate in

² COM (2010) 2020.

Europa. La loro realizzazione aumenterà la competitività e favorirà la convergenza, imprimendo maggiore slancio alla crescita nell'UE. Se ci adopereremo con maggiore impegno per conseguire il nostro obiettivo relativo alla R&S, cioè investire il 3% del PIL in questo settore, potremmo creare 3,7 milioni di posti di lavoro e far aumentare il PIL dell'UE di 800 miliardi di EUR entro il 2020. Il conseguimento entro il 2020 dei nostri obiettivi relativi ai cambiamenti climatici e all'energia creerebbe fino a 5 milioni di posti di lavoro, aumenterebbe la sicurezza energetica in Europa e contribuirebbe al raggiungimento dei nostri obiettivi in materia di cambiamenti climatici. Far uscire 20 milioni di persone dalla povertà significa non solo migliorare le loro condizioni di vita, ma anche procurare vantaggi economici all'intera società. Questi dati dimostrano che è possibile creare nuovi posti di lavoro e nuove opportunità commerciali in tutta l'UE, riducendo notevolmente la disoccupazione e assicurando ai nostri cittadini un futuro migliore e più "verde".

2.1. Sfruttare il potenziale di crescita dell'unione economica e monetaria

Negli ultimi anni si è fatto molto per porre in essere i solidi meccanismi di vigilanza economica necessari per sostenere la nostra unione economica e monetaria. Il modo in cui l'UE e i suoi Stati membri applicheranno il nuovo sistema inciderà sull'efficacia delle politiche e sulla fiducia dei mercati. A più lungo termine, l'integrazione dovrà essere ulteriormente approfondita per completare la nostra unione economica e monetaria. Un'Unione europea forte ha bisogno di una moneta stabile, che comporta vantaggi per tutti gli Stati membri, anche quelli non appartenenti all'area dell'euro. La credibilità dell'euro sui mercati internazionali incide sulla possibilità per l'Europa di contrarre prestiti a tassi ragionevoli e di rimborsarli in un contesto di economia forte.

- Il rafforzamento del **patto di stabilità e crescita** mette a disposizione dell'UE gli strumenti politici potenti e basati su regole di cui l'Unione ha bisogno per garantire la solidità delle finanze pubbliche. Per la maggior parte degli Stati membri, ora la priorità è correggere i disavanzi eccessivi. A parte il "two-pack" proposto ultimamente, non vi è alcuna necessità immediata di modificare le norme stabilite di recente. Le regole esistenti consentono una valutazione e una differenziazione tra Stati membri in funzione del loro margine di bilancio e delle condizioni macroeconomiche, garantendo al tempo stesso la sostenibilità delle finanze pubbliche. La valutazione delle misure di bilancio adottate dagli Stati membri, specialmente in termini strutturali, è di fondamentale importanza per l'applicazione delle regole. La Commissione valuterà attentamente l'incidenza delle forti restrizioni di bilancio sulla spesa pubblica a favore della crescita e sugli investimenti pubblici. All'occorrenza, la Commissione darà indicazioni sulle azioni possibili entro i limiti dei quadri di bilancio nazionali e dell'UE. Nei prossimi mesi la Commissione pubblicherà una relazione sulla qualità della spesa pubblica in cui tratterà le questioni suddette.
- Abbiamo fatto notevoli progressi per rafforzare le nostre **protezioni finanziarie**. Il Meccanismo europeo di stabilità dovrebbe entrare in vigore il 1° luglio 2012, con un anno di anticipo rispetto alla data fissata, come meccanismo permanente per la gestione delle crisi finanziarie nell'area dell'euro. Combinando il Meccanismo europeo di stabilità, il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria e altri fondi legati alla crisi, disponiamo attualmente di una capacità totale di prestito pari a 800 miliardi di EUR. Le protezioni finanziarie europee, insieme all'aumento delle risorse del FMI deciso di recente, danno un contributo considerevole alle reti di sicurezza finanziarie internazionali. Anche il modo in cui usiamo queste protezioni,

tuttavia, è di importanza capitale. Il Meccanismo europeo di stabilità offre a coloro che ratificano il patto di bilancio una gamma di nuovi strumenti che consentiranno all'UE di rispondere efficacemente alle situazioni di crisi. La flessibilità e la rapidità degli interventi saranno fondamentali al riguardo.

- **Un settore bancario UE più forte:** il tracollo finanziario è stato evitato e le modalità di vigilanza del settore finanziario sono state integralmente rivedute. Ora le banche transfrontaliere sono sorvegliate da collegi di autorità di vigilanza e sono state istituite tre nuove autorità di vigilanza. È stato inoltre istituito il Comitato europeo per il rischio sistemico quale organo di vigilanza macroprudenziale a livello di UE. Si deve ancora completare la ricapitalizzazione di determinate banche nell'ambito della strategia attualmente coordinata dall'Autorità bancaria europea. Sebbene alcune banche stiano già rimborsando i prestiti di Stato ricevuti durante la crisi, i costi per i contribuenti sono stati enormi. Per garantire che il settore privato paghi la quota che gli spetta in tutti i futuri salvataggi, a giugno la Commissione presenterà una proposta legislativa su un quadro comune per il risanamento e la risoluzione delle banche e delle imprese d'investimento, che fornirà una serie di strumenti per gestire la risoluzione degli istituti di importanza sistemica in caso di necessità.
- **Approfondimento dell'unione economica e monetaria:** al di là dell'orizzonte immediato, occorre una prospettiva a lungo termine per il futuro dell'unione economica e monetaria dell'UE. La Commissione caldeggerà una risposta ambiziosa e strutturata. Le prospettive di crescita dell'Unione risentono notevolmente dell'attuale mancanza di fiducia nell'area dell'euro. Fintanto che sussisteranno alcune profonde incertezze, ad esempio in merito alla situazione della Grecia, non verrà ripristinata la fiducia necessaria per gli investimenti e la creazione di posti di lavoro. Basandosi su quanto si è fatto finora, occorrerà definire le tappe principali verso un'unione economica e monetaria a tutti gli effetti. Per ripristinare la fiducia nell'area dell'euro e nella nostra capacità di sormontare le difficoltà attuali occorrerà dimostrarsi fermamente intenzionati ad andare avanti, a riprova dell'impegno politico degli Stati membri nei confronti dell'euro. Questo richiederà un processo di vasta portata che tenga conto delle questioni giuridiche. Occorrerà agire anche a livello politico, per conferire legittimità democratica e responsabilità alle tappe successive verso l'integrazione. Le tappe principali potrebbero consistere, tra l'altro, nella transizione verso un'unione bancaria, comprendente una vigilanza finanziaria integrata e un regime unico di garanzia dei depositi. Nel suo libro verde³ del novembre 2011 la Commissione ha già reso pubbliche le sue idee sul modo in cui l'area dell'euro può procedere verso un'emissione congiunta di titoli di debito. Si dovrà riflettere sul ritmo e sull'ordine cronologico di questi sviluppi, definendo una tabella di marcia e un calendario, ma una conferma precoce delle misure da attuare sottolineerà il carattere irreversibile e la solidità dell'euro.

2.2. Sfruttare il potenziale del mercato interno

Nel complesso il mercato interno dei beni funziona, cosa che non si può dire né del mercato interno dei servizi né del mercato interno online. Sfruttare meglio il mercato interno è uno dei modi più efficaci di rilanciare la crescita in tutta l'UE. Se, dopo tanti anni, si decidesse finalmente di adottare il **brevetto UE**, questo darebbe una spinta immediata alle imprese innovative.

³ COM (2011) 818.

A giugno la Commissione proporrà misure volte a migliorare l'applicazione della **direttiva sui servizi**. Molti Stati membri hanno scelto di mantenere barriere e restrizioni che impediscono a loro stessi e ad altri Stati membri di sfruttare appieno i vantaggi della direttiva in termini di competitività e di crescita. Dall'analisi della Commissione risulta che l'abolizione di tutte le restrizioni comporterebbe un incremento supplementare fino all'1,8% del PIL in aggiunta allo 0,8% che si stima sia già stato acquisito con l'attuazione parziale della direttiva. L'analisi dimostra inoltre che la riduzione o l'eliminazione delle barriere hanno un effetto positivo sui flussi commerciali, sugli investimenti esteri diretti e sui livelli di produttività in ciascuno Stato membro. Questo contribuirebbe anche a un riequilibrio tra paesi "con un avanzo" e paesi "con un disavanzo".

Nei prossimi mesi la Commissione proporrà un **Atto per il mercato unico II** per completare il mercato unico in settori chiave quali le industrie digitali e di rete, in cui le prestazioni dell'UE lasciano attualmente a desiderare. Dotare l'UE delle infrastrutture fisiche e virtuali di cui ha bisogno per affrontare le sfide del XXI secolo può dare un notevole impulso alla crescita e all'occupazione. Le nuove tecnologie e le nuove reti possono ridurre la congestione nei nostri cieli e lungo la rete stradale europea, contribuire alla realizzazione di reti elettriche intelligenti, in grado di utilizzare le energie rinnovabili e le auto elettriche, e far sì che tutte le imprese possano disporre, attraverso il cloud computing, di tecnologie tali da aumentare la produttività a un costo minore. L'UE deve investire nelle tecnologie abilitanti fondamentali quali la biotecnologia, le nanotecnologie e le microtecnologie per mantenere in futuro la sua competitività industriale, sviluppando nuovi beni e servizi e ristrutturando i processi industriali per modernizzare la sua industria.

La Commissione ha ripetutamente sottolineato quanto sia importante eliminare gli ostacoli fiscali transfrontalieri nel mercato interno. I progressi a livello di UE possono sostenere e agevolare le misure prese dai singoli Stati membri per conseguire gli obiettivi delle proprie strategie di crescita e contribuire a fornire un solido quadro generale per migliorare la riscossione delle imposte, lottare contro le frodi e garantire condizioni di concorrenza eque e sane. In questo contesto, è necessario un intervento del Consiglio per sbloccare le proposte della Commissione riguardanti i risparmi e i mandati sulla cooperazione con i paesi terzi. Nei prossimi mesi la Commissione pubblicherà una comunicazione sui diversi modi possibili per gestire la questione dei paradisi fiscali e a contrastare la pianificazione fiscale aggressiva. La Commissione ritiene che il problema della pianificazione fiscale aggressiva debba essere affrontato parallelamente al problema delle frodi. Questo richiede un lavoro accurato a livello tecnico e un chiaro impegno politico, ma i vantaggi potrebbero essere notevoli non solo in termini di aumento del gettito, ma anche di condizioni di concorrenza migliori e più eque.

La tassazione dell'energia è un chiaro esempio di nesso positivo tra le azioni a livello di UE e di singoli Stati membri. Di fatto, la proposta della Commissione volta a ristrutturare la tassazione dell'energia contribuirebbe alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente sotto il profilo energetico, riducendo al tempo stesso le distorsioni derivanti dalla diversa imposizione di prodotti simili utilizzati per lo stesso scopo. Rafforzando la neutralità fiscale e ricompensando il ricorso a fonti di energia più ecologiche si contribuirebbe al conseguimento degli obiettivi dell'UE in termini di CO₂, efficienza energetica e energia rinnovabile.

2.3. Sfruttare il potenziale del capitale umano

Nel suo recente pacchetto sull'occupazione la Commissione ha proposto una serie di misure concrete per una ripresa che sia fonte di occupazione in tutta l'UE. La

Commissione, gli Stati membri, le parti sociali e le parti interessate dei settori pubblico e privato dovranno collaborare per attuare le misure specifiche proposte per sfruttare il potenziale occupazionale di settori chiave quali le TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), la sanità e l'economia verde. Il monitoraggio rafforzato dei piani nazionali per l'occupazione attraverso l'analisi comparativa e il quadro di valutazione proposti dalla Commissione darà ulteriore slancio alle riforme volte a creare posti di lavoro, che dovrebbero essere favorite anche dal più stretto collegamento tra le raccomandazioni specifiche per paese e l'uso dei fondi strutturali, in particolare il Fondo sociale europeo, come proposto dalla Commissione per il prossimo periodo di programmazione (2014-2020).

Con oltre tre milioni di posti di lavoro vacanti in tutta l'UE, occorre investire maggiormente nelle competenze per adeguarle maggiormente alle esigenze del mercato occupazionale. Programmi a livello di UE quali Erasmus e Leonardo svolgono un ruolo importante in quanto danno la possibilità di studiare, formarsi e acquisire un'esperienza lavorativa in altri Stati membri. I nuovi strumenti dell'UE quali la panoramica e il passaporto delle competenze faciliteranno il riconoscimento in tutti gli Stati membri delle qualifiche acquisite in uno di essi. La Commissione sta lavorando per migliorare la mobilità dei lavoratori e contribuire a conciliare la disponibilità di manodopera, le competenze e i posti di lavoro vacanti. Si può fare molto di più eliminando gli ostacoli giuridici e pratici alla libera circolazione dei lavoratori, specie per quanto riguarda la trasferibilità delle pensioni e il coordinamento delle disposizioni previdenziali, e conciliando meglio l'offerta e la domanda di lavoro mediante la trasformazione di EURES in un vero e proprio strumento di collocamento e di assunzione europeo.

2.4. Sfruttare le fonti esterne di crescita

Sebbene la posizione commerciale dell'UE con l'estero sia nel complesso equilibrata, dall'analisi della Commissione sui singoli paesi si evince che alcuni Stati membri hanno perso una quota preoccupante del mercato delle esportazioni per un lungo periodo, ma anche che gli Stati membri con i risultati migliori hanno sfruttato la crescita delle proprie esportazioni per rilanciare l'economia. Inoltre, due terzi delle importazioni dell'UE vengono riesportati con un valore superiore, il che dimostra che l'Unione ha tutto l'interesse a intensificare le relazioni con i suoi principali partner in materia di commercio e investimenti. Gran parte della futura crescita mondiale proverrà dalle economie emergenti, il cui potenziale di crescita è notevole. L'UE deve sfruttare questo potenziale mediante la conclusione di accordi bilaterali e regionali sul commercio e sugli investimenti con i suoi partner principali. L'accordo di libero scambio con la Corea, che è entrato in vigore da poco, ha già fatto aumentare le esportazioni UE del 20% nel 2011. L'UE sta negoziando attivamente diversi accordi di libero scambio e altri sono in preparazione. Se vogliamo trarre tutti i vantaggi che questi accordi comportano, dobbiamo accelerare i negoziati e il processo di ratifica.

2.5. Sfruttare il potenziale dei finanziamenti UE a favore della crescita di cui l'Europa ha bisogno

Anche nei periodi di rigoroso risanamento di bilancio occorrono spese e investimenti pubblici mirati. La Commissione caldeggia un risanamento di bilancio favorevole alla crescita e ha invitato gli Stati membri a non ridurre la spesa per la ricerca, l'istruzione, la gestione sostenibile delle risorse umane, l'energia e i servizi sociali. Pur rappresentando solo l'1% del PIL dell'UE, il bilancio dell'Unione offre un enorme valore aggiunto e può costituire un catalizzatore della crescita in tutta Europa.

- **Quadro finanziario pluriennale 2014-2020:** la Commissione ha presentato proposte riguardanti il bilancio UE per la crescita e gli investimenti per il prossimo periodo finanziario. Le proposte della Commissione collegano le raccomandazioni specifiche per paese riguardanti le riforme strutturali con il sostegno del bilancio UE per aiutare gli Stati membri a realizzare i cambiamenti e gli investimenti necessari. Le proposte contengono idee innovative per finanziare la ricerca e l'innovazione, connettere l'Europa a livello di trasporti, energia e banda larga, modernizzare la politica agricola e incentivare lo sviluppo rurale. Oltre 600 miliardi di EUR degli stanziamenti proposti dalla Commissione servirebbero a finanziare la ricerca, le reti transeuropee, gli investimenti nel capitale umano, la politica di coesione e lo sviluppo rurale. Se combinato con l'effetto leva del cofinanziamento nazionale e con l'uso di strumenti finanziari innovativi, questo importo rappresenta **un budget considerevole per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**.

La Commissione ha proposto di usare i **project bond** per finanziare determinati progetti infrastrutturali e ampliare le sovvenzioni dal bilancio dell'UE. I project bond dovrebbero fare dei mercati dei capitali di prestito una fonte supplementare di finanziamenti per i progetti infrastrutturali e incentivare gli investimenti nelle principali infrastrutture strategiche dell'Unione nei settori dei trasporti, dell'energia e della banda larga. L'obiettivo è attirare gli investitori istituzionali perché erogino finanziamenti sui mercati dei capitali a favore di progetti commercialmente redditizi con flussi di cassa stabili e prevedibili migliorando la qualità creditizia dei project bond emessi da imprese private. Per sperimentare questo metodo, la Commissione ha proposto project bond pilota per il periodo 2012-2013. I legislatori si stanno attivando per consentire alla BEI di attuare progetti pilota nel corso dell'anno.

- **Bilancio 2013 dell'UE:** la Commissione ha proposto di aumentare del 7% gli stanziamenti di pagamento per poter soddisfare le richieste di pagamento previste degli Stati membri. Questo incremento rimane al di sotto del massimale per gli stanziamenti di pagamento concordato nell'ambito dell'attuale quadro finanziario dell'UE. Tutti questi pagamenti serviranno a sostenere gli investimenti produttivi, l'occupazione, la formazione e la ricerca negli Stati membri. Poiché in alcuni Stati membri i fondi UE cofinanziano più del 50% degli investimenti pubblici complessivi, il fatto di poter rispettare gli impegni dell'Unione è un elemento importante per la promozione della crescita.
- **Utilizzare i Fondi strutturali per promuovere la crescita e la convergenza nel 2012-2013:** la politica di coesione dell'UE mobilita in media 65 miliardi di EUR all'anno per investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro. Per soddisfare meglio il fabbisogno derivante dalla crisi sono stati riprogrammati 17 miliardi di EUR nell'ambito di un consistente trasferimento di fondi verso la ricerca e l'innovazione, il sostegno alle PMI, misure del mercato del lavoro a favore delle persone vulnerabili e investimenti nelle infrastrutture e nell'efficienza energetica. Questi sforzi devono continuare. Oltre 7 miliardi di EUR sono stati riprogrammati più di recente nell'ambito dello sforzo dell'action team pilota della Commissione per aumentare il sostegno alla lotta contro la disoccupazione giovanile e agevolare l'accesso ai finanziamenti per le PMI.
- **Aumento del capitale versato della Banca europea per gli investimenti (BEI):** conformemente ai principi della sana gestione bancaria, la BEI deve aumentare il proprio capitale versato per mantenere il suo elevato livello attuale di circa 65 miliardi di EUR di attività creditizia annua. Come proposto dalla Commissione,

gli Stati membri azionisti della Banca dovrebbero approvare un aumento del capitale versato di 10 miliardi di EUR nell'ambito della nuova iniziativa UE per la crescita. Questo farebbe aumentare l'erogazione totale di prestiti di un importo fino a 180 miliardi di EUR. I prestiti supplementari erogati grazie a questo incremento del capitale sarebbero ripartiti in tutta l'UE, compresi i paesi più vulnerabili, e dovrebbero venire in aiuto al settore delle PMI, anche in settori quali l'efficienza energetica e i lavori di ristrutturazione delle abitazioni in grado di creare i posti di lavoro tanto necessari nel settore edilizio, duramente colpito dalle crisi, e contribuire al conseguimento degli obiettivi UE in materia di clima e energia. In caso di accordo su questo aumento del capitale, la Commissione collaborerà con gli Stati membri per aiutarli a utilizzare parte delle loro assegnazioni provenienti di Fondi strutturali per condividere il rischio di prestito della BEI e concedere garanzie sui prestiti alle PMI. Questa combinazione di strumenti finanziari potrebbe rilanciare l'attività economica in tutti i settori e in tutte le regioni e contribuire a risolvere i problemi di accesso al credito che si pongono attualmente alle PMI.

- **Imposta sulle transazioni finanziarie:** la Commissione ha proposto di istituire un'imposta sulle transazioni finanziarie. Secondo la sua proposta⁴, il gettito di questa imposta (stimato a circa 57 miliardi di EUR) potrebbe finanziare gli investimenti a favore della crescita e/o la ricapitalizzazione delle banche. La Commissione ha proposto che una parte degli introiti destinati al bilancio dell'UE sia utilizzata per ridurre i contributi degli Stati membri al bilancio stesso.

3. IL RUOLO DEGLI STATI MEMBRI IN UNA NUOVA INIZIATIVA PER LA CRESCITA

3.1. Sfruttare il potenziale del semestre europeo 2012

Per progredire verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, la Commissione ha rivolto raccomandazioni mirate a ciascuno Stato membro nell'ambito del semestre europeo 2012 e del patto, notevolmente potenziato, di stabilità e crescita. Queste raccomandazioni si basano su un'analisi approfondita della situazione di ciascuno Stato membro, sull'attuazione delle raccomandazioni del semestre europeo 2011⁵ e sul modo in cui gli Stati membri hanno seguito gli orientamenti dell'analisi annuale della crescita del 2012⁶. Poiché ciascuno Stato membro presenta le proprie particolarità, le raccomandazioni specifiche per paese della Commissione sono elaborate in modo da tener conto dei punti di forza, delle carenze e della capacità di ogni Stato di affrontare le sfide. Le economie di tutti gli Stati membri sono però indissolubilmente connesse, non solo per le scelte politiche, la storia e la geografia, ma anche per la dinamica innescata dalle nuove tecnologie, che accelerano come non mai l'integrazione dei mercati. L'orientamento globale dell'UE scaturisce dalla somma delle situazioni nazionali. L'azione (o l'inazione) nazionale avrà necessariamente effetti di ricaduta positivi e negativi sul resto dell'Unione, il che giustifica il sistema di governance economica a livello di UE applicato attraverso il semestre europeo (si veda l'allegato 1).

Per la prima volta, inoltre, la Commissione ha eseguito esami approfonditi basati sulla procedura per gli squilibri macroeconomici⁷, che è stata introdotta per favorire la stabilità

⁴ COM (2011)594 e COM (2011) 510.

⁵ COM (2011) 400.

⁶ COM (2011) 815.

⁷ Regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

macroeconomica globale e la crescita e per migliorare la competitività. La prima relazione sul meccanismo di allerta nell'ambito di questa procedura è stata pubblicata a febbraio. In base alle risultanze della relazioni, è stata condotta la prima serie di esami approfonditi su dodici paesi (Belgio, Bulgaria, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Ungheria, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito)⁸, che hanno confermato l'esistenza di squilibri che non sono eccessivi ma richiedono attenzione, compreso il proseguimento dell'attuale riequilibrio tra paesi "con un avanzo" e paesi "con un disavanzo". Nelle raccomandazioni specifiche per paese sono inserite raccomandazioni preventive riguardanti le politiche atte a favorire la competitività e l'adeguamento del mercato del lavoro, il deleveraging da parte dei settori pubblico e privato e l'andamento stabile dei mercati delle attività.

3.2. Valutazione e raccomandazioni della Commissione

Secondo la valutazione globale della Commissione, gli Stati membri stanno prendendo le misure necessarie per correggere gli squilibri nelle finanze pubbliche nazionali e garantire la sostenibilità di bilancio, ma non sempre nel modo più favorevole alla crescita. La disoccupazione, in particolare fra i giovani, è un grave problema che può essere risolto solo col tempo. Occorre però un'azione immediata per aumentare l'occupazione e la produttività, conciliare meglio l'offerta di lavoro e la domanda di competenze e migliorare la formazione onde favorire il reinserimento professionale in mercati occupazionali funzionanti. Più in generale, occorre ovviare alle ripercussioni sociali negative della crisi, comprese quelle sui livelli di povertà.

Diversi Stati membri, in particolare i paesi oggetto di un programma di aggiustamento strutturale e quelli soggetti a un'attenta vigilanza da parte dei mercati, hanno intrapreso profonde riforme strutturali, tra cui quelle dei mercati occupazionali. Questi sforzi sono indispensabili per sostenere la ripresa e promuovere una crescita duratura e contribuiscono alla riduzione globale degli squilibri macroeconomici in Europa. Occorre tuttavia un'azione nettamente più estesa in tutta l'UE per liberare il nostro potenziale di crescita, creare maggiori opportunità di sviluppo dell'attività imprenditoriale e sfruttare le nuove fonti di occupazione, ad esempio nell'economia verde, nei settori dei servizi, dell'energia, del turismo e nell'economia digitale, e innalzare i livelli delle competenze e dell'innovazione. Occorrono misure urgenti per favorire la ripresa, mantenere il tenore di vita e affrontare i problemi legati all'invecchiamento.

La Commissione constata con preoccupazione che il livello degli impegni assunti dagli Stati membri non permetterebbe all'Unione di raggiungere i suoi obiettivi principali entro il 2020 in settori chiave quali l'occupazione, la R&S, l'istruzione e la lotta contro la povertà, quando invece la realizzazione di questi traguardi è di capitale importanza per il futuro dell'Europa.

Cosa possono fare gli Stati membri per liberare il proprio potenziale di crescita?

Nella sua analisi annuale della crescita per il 2012, la Commissione ha raccomandato di incentrare gli sforzi a livello nazionale e di UE su cinque priorità:

- portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita;
- ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia;

⁸ I paesi oggetto di un programma di aggiustamento (Grecia, Irlanda, Portogallo e Romania) non sono inclusi negli esami.

- promuovere la crescita e la competitività attuali e future;
- lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi;
- modernizzare la pubblica amministrazione.

Questa sezione riassume le principali conclusioni dell'analisi della Commissione sui singoli paesi, effettuata in base ai programmi di stabilità o di convergenza degli Stati membri, ai programmi nazionali di riforma e, ove pertinente, agli impegni assunti nell'ambito del patto Euro Plus. Il riquadro all'inizio di ciascuna sezione sintetizza le principali raccomandazioni specifiche per paese e illustra il modo in cui la loro attuazione può contribuire alle prospettive di crescita nazionali.

Portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita

Le raccomandazioni specifiche per paese sul risanamento di bilancio a favore della crescita mirano a garantire che, col tempo, tutti gli Stati membri attuino politiche di bilancio sane, in linea con strategie di bilancio differenziate che tengano conto delle specificità degli Stati membri, in particolare i rischi di bilancio e macrofinanziari esistenti. Agli Stati membri viene consigliato di preservare, nell'ambito della riduzione dei livelli di disavanzo e di debito pubblico, gli investimenti pubblici nella ricerca e nell'innovazione, nell'istruzione e nell'energia e di attuare riforme per migliorare la sostenibilità e l'efficacia dei regimi previdenziali, comprese le pensioni. Diverse raccomandazioni sui sistemi tributari mirano a spostare il carico fiscale dal lavoro all'ambiente e al consumo, a migliorare l'efficienza abolendo le molteplici esenzioni (comprese le aliquote ridotte) e a lottare contro l'evasione fiscale e l'economia sommersa. Si raccomanda inoltre agli Stati membri di garantire la disciplina di bilancio a livello subnazionale.

La procedura per i disavanzi eccessivi viene attualmente applicata a 23 Stati membri nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Le raccomandazioni specifiche per questi paesi contenute nel pacchetto riflettono l'esigenza di mettere in pratica le raccomandazioni correttive formulate in precedenza dal Consiglio. Nel caso della Germania e della Bulgaria, il 30 maggio la Commissione ha deciso di proporre l'abrogazione della decisione sull'esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo. Inoltre, dopo la valutazione delle misure adottate dall'Ungheria, e in conformità del regolamento sul Fondo di coesione dell'UE, la Commissione ha adottato una proposta di decisione del Consiglio che revoca la sospensione degli impegni del Fondo di coesione del marzo 2012. Per gli Stati membri che non sono oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi, le raccomandazioni specifiche per paese invitano le autorità ad attuare piani di bilancio che siano favorevoli alla crescita e mirino a raggiungere e mantenere posizioni di bilancio tali da garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, compreso il costo dell'invecchiamento della popolazione.

L'analisi della Commissione rivela che nel complesso lo sforzo di risanamento di bilancio degli Stati membri procede bene, con una conseguente riduzione dei disavanzi pubblici. I disavanzi pubblici dovrebbero scendere dal 4,5% nel 2011 al 3,5% nel 2012, Il rapporto debito pubblico/PIL continua tuttavia ad aumentare, arrivando all'86% del PIL nel 2012, anche a causa del rallentamento della crescita. La Commissione ritiene fondamentale rispettare i termini fissati per la **correzione dei disavanzi eccessivi** e accelerare la realizzazione degli obiettivi di bilancio a medio termine specificati dal Consiglio. Questi aggiustamenti di bilancio devono essere operati in modo da favorire una crescita

economica più sostenibile, come illustrato in appresso. Ciò è in linea con il patto di stabilità e crescita, che permette agli stabilizzatori automatici di funzionare lungo il percorso di aggiustamento strutturale finalizzato alla correzione dei disavanzi eccessivi e al conseguimento degli obiettivi a medio termine. Al tempo stesso si evidenzia la necessità per gli Stati membri oggetto della più intensa vigilanza da parte del mercato di attuare un risanamento ambizioso anche in un contesto macroeconomico peggiore del previsto. Anche ai paesi che stanno uscendo dalla procedura per i disavanzi eccessivi si raccomanda di utilizzare il margine di bilancio disponibile per investimenti a favore della crescita. Si stanno introducendo quadri di bilancio nazionali potenziati, come richiesto dalla normativa UE, ma occorre adoperarsi con particolare impegno per garantire che la disciplina di bilancio a livello del governo centrale sia accompagnata da un'azione altrettanto efficace per tenere sotto controllo le finanze pubbliche anche a **livello subnazionale**, il che risulta particolarmente problematico in diversi paesi a struttura federale o regionalizzata.

Sarà fondamentale migliorare la qualità delle finanze pubbliche dando priorità alla spesa legata agli obiettivi di Europa 2020 e garantendone, per quanto possibile, l'efficienza. Il controllo degli aiuti di Stato da parte dell'UE contribuisce a promuovere la qualità della spesa e riduce al minimo le distorsioni. La Commissione ha presentato recentemente **un'ambiziosa proposta di modernizzazione** degli aiuti di Stato. Gli Stati membri dovranno garantire una migliore osservanza della normativa e un miglior coordinamento interno degli aiuti di Stato a livello nazionale.

Si stanno adeguando i **sistemi pensionistici** per affrontare le sfide connesse all'invecchiamento della popolazione; diversi paesi hanno avviato vaste riforme che mirano tutte ad allungare la vita lavorativa. Queste riforme sono indispensabili per contenere i costi finanziari e garantire la sostenibilità finanziaria a lungo termine di regimi previdenziali adeguati. Parallelamente, occorre attirare nel mercato del lavoro i lavoratori più anziani e mantenerli in attività al di là degli attuali regimi di pensionamento, in linea con l'innalzamento della speranza di vita, e valutare l'adeguatezza del livello delle pensioni per prevenire situazioni di povertà tra gli anziani. Si registrano meno progressi per quanto riguarda il settore dell'assistenza sanitaria, in cui la necessità di garantire l'accesso ai servizi sanitari e all'assistenza di lunga durata va conciliata con le sempre maggiori pressioni finanziarie esercitate dall'evoluzione demografica.

Molti Stati membri stanno **aumentando le imposte** per sostenere il risanamento di bilancio. La Commissione ha esortato a spostare il carico fiscale dal lavoro alle prassi dannose per l'ambiente, al consumo e al settore immobiliare, evitando al tempo stesso che l'onere gravi in misura eccessiva sulle fasce più povere della società. Sebbene certi Stati membri abbiano notevolmente aumentato le imposte sul consumo e iniziato ad invertire la tendenza discendente della tassazione ambientale, non vi sono elementi tali che attestino una riduzione globale della tassazione del lavoro. Si sta cercando di eliminare sia le esenzioni e le sovvenzioni fiscali che le aliquote ridotte, ad esempio per l'IVA, e occorre proseguire su questa via. Si stanno adottando misure per migliorare il rispetto delle norme fiscali, ma occorre intervenire in modo molto più energico per lottare contro **l'economia sommersa**.

Ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia

Per favorire il ripristino della normale erogazione di prestiti all'economia, le raccomandazioni specifiche per paese mirano a completare la ristrutturazione del settore bancario evitando un deleveraging eccessivo.

Ci si sta adoperando per **ristrutturare il settore finanziario** e potenziarne il quadro di vigilanza, in linea con la normativa e le raccomandazioni dell'UE. Sussistono preoccupazioni circa la situazione delle banche che sono state maggiormente esposte alla crisi e che presentano tuttora vulnerabilità, il che spiega perché le raccomandazioni rivolte a determinati paesi invitino ad approfondire la ristrutturazione e a prendere ulteriori misure precauzionali.

Molti paesi hanno tuttora difficoltà a ripristinare un **livello normale di flusso di credito** all'economia reale, specialmente per le PMI. Sebbene ciò sia dovuto in parte alle debolezze presenti nei bilanci aziendali e delle prospettive per le imprese, anche la mancanza di canali adeguati per raggiungere le PMI ha svolto un ruolo importante. Occorre promuovere nuovi pool di capitale per le imprese, comprendenti l'accesso ai prestiti tra pari, al private equity e al venture capital. I fondi strutturali dell'UE possono dare un contributo importante al riguardo in alcuni Stati membri finanziando prestiti e garanzie attraverso strumenti specifici.

Molte PMI sono penalizzate dai ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni. Il problema viene affrontato con la direttiva sui ritardi di pagamento, che entrerà in vigore nel marzo 2013. Le autorità pubbliche potrebbero dover compiere sforzi supplementari per smaltire l'arretrato accumulatosi prima dell'entrata in vigore della direttiva.

Promuovere la crescita e la competitività attuali e future

Per favorire la crescita e la competitività, le raccomandazioni specifiche per paese pongono l'accento sul miglioramento del contesto imprenditoriale, anche mediante la riduzione degli oneri amministrativi, e sull'apertura alla concorrenza delle industrie di rete, ad esempio nei settori dell'energia, delle ferrovie e delle telecomunicazioni, per fornire servizi migliori, a prezzi più bassi, a imprese e cittadini. In alcuni casi viene caldeggiata una maggiore indipendenza degli enti regolatori. Per agevolare l'attuazione della direttiva sui servizi, le raccomandazioni invitano ad abolire le restrizioni ingiustificate o sproporzionate alla prestazione dei servizi, comprese le discriminazioni basate sulla cittadinanza o sulla residenza, e affrontano anche il problema delle restrizioni applicate nel settore retail. Altre raccomandazioni esortano a potenziare la ricerca e l'innovazione, a rendere più efficiente l'uso delle risorse e a collegare maggiormente l'istruzione con le esigenze del mercato del lavoro.

L'accesso a determinati **servizi** è insufficiente in molti Stati membri. Per ovviare alla situazione sarebbero utili un'applicazione più ambiziosa della direttiva sui servizi e misure volte ad aumentare la concorrenza e la competitività nel settore del commercio al dettaglio, riducendo gli ostacoli all'entrata e all'uscita delle imprese ed eliminando le restrizioni ingiustificate applicate alle imprese e ai servizi professionali, alle professioni giuridiche, alla consulenza contabile o tecnica, alla sanità e ai servizi sociali. L'apertura degli **appalti pubblici** mediante l'attiva promozione di gare d'appalto transfrontaliere sarebbe fonte di nuove opportunità, di nuovi processi e di innovazione.

Occorre migliorare considerevolmente l'efficienza delle principali **industrie di rete** (trasporti, energia e banda larga). Diversi paesi devono investire nelle infrastrutture per migliorare le interconnessioni, ampliare l'offerta e consentire una concorrenza sui prezzi. Visto il limitato margine di manovra disponibile a livello di bilancio, vanno utilizzate forme innovative di finanziamento che combinino fonti private e pubbliche, come i project bond dell'UE. Su molti mercati i livelli di concorrenza rimangono bassi e il

quadro normativo a livello di UE non è entrato integralmente in vigore: metà degli Stati membri non ha ancora recepito le direttive sul mercato interno dell'energia o non le hanno recepite correttamente. In diversi Stati membri occorre intensificare la concorrenza tra fornitori di energia, abolire i prezzi regolamentati e aumentare l'indipendenza degli enti regolatori. Nel settore dei trasporti occorre adoperarsi con ulteriore impegno per ridurre l'onere normativo e gli ostacoli all'ingresso nel settore ferroviario negli Stati membri di transito o di grandi dimensioni. La penetrazione media della banda larga rimane bassa e vi è un ampio margine per migliorare i servizi e rendere sicuro il commercio elettronico.

Un uso più efficiente delle risorse e la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio sono indispensabili per migliorare ulteriormente la competitività dell'Europa in considerazione della sempre maggiore penuria di risorse, della volatilità dei prezzi e dei cambiamenti climatici in atto. Un uso più efficiente delle risorse e una migliore gestione delle risorse naturali creeranno notevoli opportunità economiche per la crescita e l'occupazione future, aumentando la produttività, abbassando i costi e promuovendo l'innovazione.

Per mantenere la competitività dell'Europa sono indispensabili livelli elevati di **R&S e innovazione**. Anche se alcuni Stati membri figurano attualmente tra i leader mondiali in molti settori, nel complesso l'Europa sta perdendo terreno. In molti Stati membri la spesa pubblica per la ricerca ha risentito del risanamento di bilancio anziché essere salvaguardata o aumentata. È chiara la necessità di investimenti privati supplementari nella R&S, da incoraggiare all'occorrenza mediante incentivi pubblici. I risultati della ricerca devono essere resi più consoni alle esigenze del mercato attraverso gli appalti pre-commerciali. Più in generale, occorre indiscutibilmente aumentare i partenariati tra istituti di istruzione e di formazione permanente, istituti di ricerca e imprese, avvalendosi appieno degli strumenti UE disponibili.

Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi

Molte raccomandazioni esortano a creare condizioni che permettano di innalzare i tassi di occupazione, aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e mantenere i lavoratori in attività. Viene data particolare centralità alla lotta contro la disoccupazione giovanile e l'abbandono scolastico, al miglioramento della formazione, anche professionale, e allo sviluppo dell'apprendistato. La riduzione della povertà e l'assistenza alle categorie vulnerabili sono oggetto di diverse raccomandazioni. Altre invitano a rafforzare e personalizzare maggiormente il sostegno alle persone in cerca di lavoro e a promuovere la partecipazione a tempo pieno delle donne. Agli Stati membri si raccomanda inoltre di far sì che i loro meccanismi per la fissazione dei salari riflettano adeguatamente l'andamento della produttività e stimolino la creazione di posti di lavoro.

La crisi ha provocato un forte aumento della **disoccupazione** e ha notevolmente peggiorato le prospettive occupazionali per molte persone, che rischiano di uscire dal mercato del lavoro. È probabile che i tassi di disoccupazione rimangano elevati per qualche tempo, visto lo sfasamento tra ripresa economica e miglioramenti sul mercato occupazionale. Si stanno mobilitando politiche attive del mercato del lavoro, come la formazione per i disoccupati e gli orientamenti forniti dai servizi pubblici per l'occupazione, la cui attuazione è però spesso ostacolata dalla loro natura poco mirata e dalla loro scarsa efficacia.

Le conseguenze sociali della crisi sono sempre più tangibili. La **povertà** e il rischio di povertà sono in aumento e le pressioni sulla spesa pubblica rendono difficile conciliare la prestazione di servizi sociali e i profitti.

La **disoccupazione giovanile** è aumentata in modo vertiginoso: i giovani hanno il doppio delle probabilità di essere disoccupati rispetto agli adulti. A livello di UE il tasso di disoccupazione giovanile è del 22% ed è arrivato al 50% in alcuni Stati membri; L'esperienza promettente acquisita con le "garanzie per i giovani" potrebbe essere estesa all'intera UE, anche con il sostegno del Fondo sociale europeo.

I progressi registrati in termini di potenziamento delle strutture economicamente accessibili per la custodia dei bambini e dei familiari non autonomi, riduzione dei divari salariali e miglioramento del trattamento fiscale delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare non sono bastati per aumentare in modo significativo la **partecipazione delle donne** al mercato del lavoro. Non viene ancora riservata un'attenzione sufficiente alle strategie per l'invecchiamento attivo, tra cui la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e un più ampio accesso alla formazione permanente, di fondamentale importanza per aumentare la partecipazione al mercato occupazionale, specialmente tra i lavoratori più anziani.

Alcuni Stati membri hanno attuato ampie riforme dei loro **sistemi di fissazione dei salari e di indicizzazione** affinché l'andamento salariale rifletta meglio l'andamento della produttività. Sono stati fatti progressi limitati in altri paesi dove il funzionamento di determinati sistemi di indicizzazione salariale è stato individuato come una possibile minaccia per la competitività. In futuro questi paesi dovranno trovare, in consultazione con le parti sociali, il modo di ovviare al problema. Nei paesi con un avanzo delle partite correnti è stato operato un certo riequilibrio a favore della domanda interna, anche attraverso aumenti salariali, e si deve proseguire su questa via. L'obiettivo è garantire che i livelli salariali non siano così elevati da costituire un deterrente all'assunzione dei giovani e delle persone poco qualificate, ma neanche così bassi da rischiare di creare trappole della povertà per i lavoratori.

Mentre alcuni Stati membri hanno avviato profonde riforme del loro **diritto del lavoro** per autorizzare tipi di contratti e un'organizzazione del lavoro più flessibili, in altri casi il processo di riforma sembra procedere lentamente rispetto all'urgenza della situazione e ai rischi di segmentazione del mercato occupazionale (gran parte della popolazione ha un lavoro precario o è esclusa dal mercato occupazionale). In diversi paesi i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e altre pratiche di flessibilità interna hanno permesso di salvaguardare l'occupazione nella fase più acuta della crisi, in particolare nel settore manifatturiero. Per favorire la creazione di posti di lavoro, la Commissione ha presentato proposte per incoraggiare gli Stati membri a potenziare le politiche occupazionali⁹ onde sfruttare le opportunità lavorative offerte dall'economia verde, dal settore sanitario e dalle TIC, che secondo le sue stime potrebbero creare oltre 20 milioni di posti di lavoro. Il sistema EURES per le offerte di lavoro può inoltre favorire la mobilità tra Stati membri e conciliare le competenze e i posti vacanti a livello transnazionale.

Occorre accelerare le misure, anche preventive, volte a lottare contro i tassi elevati di **abbandono scolastico** e le riforme dei sistemi di istruzione e formazione professionale, anche per rilanciare gli apprendistati. Questo è fondamentale per l'occupabilità delle nuove generazioni, ma anche per la competitività generale dell'economia, visto il ritardo dell'UE rispetto ai suoi principali partner commerciali. Il mutamento demografico

⁹ COM (2012) 173.

aumenta inoltre i rischi di carenza di qualifiche e di squilibrio tra domanda e offerta, con ulteriori pressioni a lavorare più a lungo e in modo più produttivo. Diversi paesi devono adoperarsi con particolare impegno per ridurre l'alto tasso di abbandono scolastico, migliorare le opportunità lavorative dei giovani e lottare contro la disoccupazione giovanile. Più in generale, occorre migliorare tutti gli aspetti dell'istruzione, compresi la formazione professionale e l'insegnamento di livello universitario. In molti Stati membri vi è margine per sviluppare i programmi di apprendistato. Nel complesso, si deve fare molto di più per collegare, sin dalle prime fasi, l'istruzione e la formazione con le future esigenze del mercato del lavoro onde facilitare la transizione dalla scuola alla vita attiva.

Modernizzare la pubblica amministrazione

Le raccomandazioni specifiche per paese sull'amministrazione pubblica riguardano i servizi alle imprese, i ritardi giudiziari e l'uso dell'e-government per facilitare i contatti tra cittadini e imprese. Molte raccomandazioni evidenziano inoltre la necessità di migliorare la capacità amministrativa per la gestione dei fondi UE.

Le **amministrazioni pubbliche** di tutta l'UE subiscono pressioni, in quanto devono far fronte a tagli di bilancio e di personale e al tempo stesso adattarsi all'aumento costante delle aspettative della società e delle imprese. Man mano che procede l'integrazione politica ed economica, le amministrazioni pubbliche devono inoltre applicare norme UE sempre più complesse e rigorose. Le carenze dell'amministrazione di diversi Stati membri sono all'origine di problemi riguardanti, ad esempio, gli ostacoli alle attività commerciali, l'uso limitato dei fondi UE e il recepimento inadeguato della normativa dell'Unione. Per garantire servizi pubblici di alta qualità occorre innovare a livello tecnologico e organizzativo, ad esempio promuovendo risolutamente l'e-government. Determinate amministrazioni potrebbero trarre vantaggio da uno scambio più intenso di migliori pratiche. In molti paesi occorre migliorare l'efficienza della **giustizia civile**, in particolare riducendo l'arretrato giudiziario, accelerando i procedimenti giudiziari e introducendo forme alternative di composizione delle controversie.

Viste le pressioni esercitate sulle finanze pubbliche, i **fondi UE** sono una leva essenziale per rilanciare l'economia e finanziare progetti favorevoli alla crescita in molti paesi. Per rafforzare la governance delle istituzioni pubbliche occorre rendere più professionale il pubblico impiego, migliorare la gestione delle risorse umane, aumentare le capacità analitiche e garantire la continuità e la stabilità del personale competente. Le norme sono state semplificate a livello di UE e la Commissione sta sostenendo la riprogrammazione negli Stati membri per adeguare meglio i finanziamenti alle esigenze di crescita.

Molti Stati membri devono intensificare gli sforzi per lottare contro la frode e l'evasione fiscale. Tutti gli Stati membri hanno "economie sommerse", che in certi casi sono estremamente sviluppate. I problemi di frode e evasione fiscale vanno affrontati a diversi livelli attraverso misure adottate dagli Stati membri per rendere più efficace la riscossione delle imposte, una cooperazione rafforzata ed efficace tra Stati membri, una politica chiara e coerente dell'UE nei confronti dei paesi terzi per garantire che vengano adottati opportuni provvedimenti contro la frode e l'evasione basate sull'uso di determinate giurisdizioni non UE che non applicano standard equivalenti e una politica coordinata ed efficace nei confronti dei paesi terzi.

4. CONCLUSIONI

La crisi ha messo in luce squilibri radicati e la mancata attuazione delle riforme necessarie in tutta l'UE. Così come ci è voluto tempo perché questi problemi si facessero sentire, ci vorrà tempo anche per far ripartire l'economia dell'UE su solide basi. L'analisi effettuata per il semestre europeo 2012 dimostra che la nuova governance economica dell'Unione sta cominciando a funzionare, aiutando gli Stati membri a concentrarsi sulle riforme indispensabili ai fini di una crescita e di un'occupazione sostenibili. È inoltre palese che non sempre, nel decidere le modalità del risanamento di bilancio, gli Stati membri optano per il percorso più favorevole alla crescita.

Nel complesso, nei prossimi dodici mesi si dovrà conferire maggiore centralità e urgenza alle misure a favore della crescita, pur portando avanti il risanamento di bilancio e la stabilizzazione del settore finanziario. A tal fine occorrerà procedere in modo coordinato a livello nazionale e di UE perché le misure e le riforme adottate diano i massimi risultati.

Attraverso la presente comunicazione e le raccomandazioni specifiche per paese, che sono più dettagliate, la Commissione propone misure concrete per rilanciare la crescita nell'UE e creare posti di lavoro che consentano di innalzare il tenore di vita, ridurre la povertà e garantire una crescita più sostenibile in futuro. L'attuazione di queste raccomandazioni è prioritaria. La Commissione si avvarrà di tutti gli strumenti del nuovo quadro di governance per monitorare e valutare i progressi nei prossimi dodici mesi.

Al tempo stesso, la Commissione continuerà a porre un forte accento sull'attuazione integrale della tabella di marcia dell'ottobre 2011 per garantire un approccio equilibrato che aiuti l'Unione ad uscire dalla crisi.

La Commissione collaborerà intensamente con gli Stati membri e le istituzioni europee per attuare la sua iniziativa per la crescita e definire le tappe fondamentali e la tempistica per il completamento dell'unione economica e monetaria.

Allegato 1: Il semestre europeo

Allegato 2: Risultati degli esami approfonditi e delle procedure per i disavanzi eccessivi

ALLEGATO 1: IL SEMESTRE EUROPEO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE

La **strategia Europa 2020**, proposta dalla Commissione e approvata dal Consiglio europeo nel marzo 2010, è la strategia di crescita dell'UE per il prossimo decennio. I suoi cinque obiettivi principali riguardano l'occupazione, la R&S, il clima e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà. Nel marzo 2011, ventitre Stati membri hanno inoltre sottoscritto il **patto Euro Plus** per intensificare il coordinamento delle riforme nei settori non ancora totalmente coperti a livello di UE (si veda il riquadro).

La Commissione ha inoltre proposto il cosiddetto "six-pack", un pacchetto legislativo sulla governance economica che è stato adottato dai colegislatori dell'UE ed è entrato in vigore il 13 dicembre 2011. La nuova normativa ha dotato l'UE di strumenti nuovi ed efficaci per rafforzare il monitoraggio delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri e far applicare le regole e ha permesso di modificare il **patto di stabilità e crescita** per rafforzare la vigilanza collettiva delle finanze pubbliche. Viene conferita una centralità di gran lunga maggiore al criterio del rapporto debito/PIL incluso nel trattato e sono stati introdotti nuovi meccanismi di esecuzione (tra cui le sanzioni) nelle sue parti preventiva e correttiva.

Riconoscendo quando sia importante affrontare con decisione gli squilibri macroeconomici di natura non finanziaria, si è inoltre ampliato il quadro di vigilanza attraverso una **nuova procedura per gli squilibri macroeconomici** volta a prevenire la comparsa di squilibri tali da minacciare la stabilità economica. In caso di persistenza degli squilibri, la procedura garantirà che siano adottate misure correttive. La nuova procedura prevede un regime di sanzioni in caso di ripetuta inosservanza delle misure concordate. La prima relazione della Commissione sul meccanismo di allerta nell'ambito di questa nuova procedura è stata pubblicata nel febbraio 2012. In base ai risultati della relazione, sono stati eseguiti i primi esami approfonditi su dodici paesi (Belgio, Bulgaria, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Ungheria, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito)¹⁰.

Per raggiungere collettivamente questi obiettivi e riunire tutti questi impegni, garantendo al tempo stesso un miglior coordinamento ex ante e un miglior follow-up delle decisioni, gli Stati membri hanno approvato e applicato per la prima volta nel 2011 un nuovo metodo di coordinamento delle politiche nazionali, il **semestre europeo per il coordinamento delle politiche**.

Il ciclo inizia con la pubblicazione, da parte della Commissione europea, dell'analisi annuale della crescita, che esamina le sfide economiche e definisce le priorità per l'intera UE. L'analisi annuale della crescita è presentata al Parlamento europeo e funge da riferimento per le discussioni dei capi di Stato o di governo in occasione del vertice europeo di primavera. Sulla base di questi orientamenti, in aprile gli Stati membri presentano programmi di stabilità o convergenza (che riguardano la situazione delle loro finanze pubbliche) e programmi nazionali di riforma (contenenti misure per rilanciare la crescita e l'occupazione) in modo che la Commissione possa valutarli contemporaneamente. La valutazione della Commissione assume la forma di proposte annuali di raccomandazioni specifiche per paese, che vengono discusse dalle formazioni del Consiglio e approvate dal Consiglio europeo all'inizio dell'estate prima dell'adozione finale da parte del Consiglio. Nella seconda parte dell'anno gli Stati membri danno veste

¹⁰ I paesi oggetto di un programma di aggiustamento (Grecia, Irlanda, Portogallo e Romania) non sono inclusi negli esami.

definitiva ai bilanci e alle strategie di riforma nazionali; la Commissione e gli organi competenti dell'UE discutono e monitorano risultati e progressi.

Il pacchetto odierno spiana la via alla conclusione del secondo semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche in occasione del Consiglio europeo del giugno 2012. Rispetto all'anno scorso, l'efficacia del processo e l'impatto degli orientamenti impartiti sono rafforzati dall'esperienza acquisita con l'attuazione delle raccomandazioni del 2011, dai risultati degli esami approfonditi su 12 Stati membri e dalla maggiore automaticità che dovrebbe risultarne in sede di adozione delle raccomandazioni di azione proposte.

Il patto Euro Plus:

Gli Stati membri che hanno sottoscritto il Patto Euro Plus (Stati membri dell'area dell'euro più Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania) si sono impegnati ad attuare vaste riforme nei quattro settori contemplati dal patto: promuovere la competitività e l'occupazione, contribuire ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria. Questi Stati si sono inoltre impegnati ad avviare discussioni strutturate sulle questioni di politica tributaria. Gli impegni degli Stati membri partecipanti si riflettono nei loro programmi di stabilità o convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

Nel 2011 è stata annunciata una prima serie di impegni nazionali su cui la Commissione ha riferito al momento di pubblicare le raccomandazioni dell'anno scorso. Da un esame dei programmi nazionali 2012 si evince che il rispetto degli impegni precedenti differisce notevolmente a seconda degli Stati membri e dei settori. In molti casi, i governi hanno fatto i primi passi presentando disegni di legge che non sono ancora stati adottati e il cui impatto non è ancora chiaro. Gli Stati membri hanno preso sul serio gli impegni assunti in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche e hanno presentato proposte legislative riguardanti i sistemi pensionistici e le norme di bilancio nazionali. In molti casi, tuttavia, le nuove leggi non sono ancora state adottate, il che ne ritarda l'attuazione. Si registrano progressi anche per quanto riguarda l'impegno a promuovere l'occupazione, in particolare attraverso riforme volte ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e a promuovere la competitività, con particolare attenzione al miglioramento del contesto imprenditoriale.

La Commissione ha esposto la sua valutazione nei documenti di lavoro allegati al presente pacchetto e continuerà a monitorare il rispetto degli impegni nell'ambito del semestre europeo.

TABELLA 1. RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE PER IL 2012-2013*

	Finanze pubbliche				Settore finanziario			Riforme strutturali a favore della crescita					Mercato del lavoro				
	Finanze pubbliche sane	Sistemi pensionistici e sanitari	Quadro di bilancio	Fiscalità	Settore bancario	Mercato abitativo	Accesso ai finanziamenti	Industrie di rete	Concorrenza nel terziario	Servizi pubblici e regolamentazione	R&S e innovazione	Uso efficiente delle risorse	Partecipazione al mercato del lavoro	Politica attiva del mercato del lavoro	Meccanismi di fissazione dei salari	Flessibilità sul mercato del lavoro	Istruzione
AT																	
BE																	
BG																	
CY																	
CZ																	
DE																	
DK																	
EE																	
ES																	
FI																	
FR																	
HU																	
IT																	
LT																	
LU																	
LV																	
MT																	
NL																	
PL																	
SE																	
SI																	
SK																	
UK																	

* L'unica raccomandazione per l'Irlanda, la Grecia, il Portogallo e la Romania è di rispettare gli impegni assunti nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria dell'UE/FMI.

Tabella 2. Obiettivi di Europa 2020¹¹

Il simbolo è aggiunto "*" quando un obiettivo nazionale è espresso con un indicatore diverso dall'indicatore dell'obiettivo principale dell'UE.

Obiettivi degli Stati membri	Tasso di occupazione (in %)	R&S in % del PIL	Obiettivi in termini di riduzione delle emissioni (rispetto ai livelli del 2005) ¹²	Energie rinnovabili	Efficienza energetica – riduzione del consumo di energia in Mtep ¹³	Abbandono scolastico in %	Istruzione terziaria in %	Riduzione della popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale in numero di persone
Obiettivo principale dell'UE	75%	3%	-20% (rispetto ai livelli del 1990)	20%	Aumento del 20% dell'efficienza energetica pari a 368 Mtep	10%	40%	20 000 000
Stima per l'UE	73,70-74%	2,65-2,72%	-20% (rispetto ai livelli del 1990)	20%	206,5	10,3-10,5%	37,6-38,0%¹⁴	
AT	77-78%	3,76%	-16%	34%	7,16	9,5%	38% (compreso il livello 4A del CITE, che nel 2010 era del 12% circa)	235 000
BE	73,2%	3,0%	-15%	13%	9,80	9,5%	47%	380 000
BG	76%	1,5%	20%	16%	3,20	11%	36%	260 000*
CY	75-77%	0,5%	-5%	13%	0,46	10%	46%	27 000
CZ	75%	1% (solo settore pubblico)	9%	13%	n.d.	5,5%	32%	Mantenimento del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale al livello del 2008 (15,3% della popolazione totale) cercando di ridurlo di 30.000
DE	77%	3%	-14%	18%	38,30	<10%	42% (compreso il	320.000 (disoccupati di lunga durata) *

¹¹ Obiettivi nazionali indicati nei programmi nazionali di riforma dell'aprile 2012.

¹² Gli obiettivi nazionali in termini di riduzione delle emissioni definiti nella decisione 2009/406/CE (detta "decisione sulla condivisione dello sforzo") riguardano le emissioni non contemplate dal sistema di scambi di emissioni: queste ultime saranno ridotte del 21% rispetto ai livelli del 2005. La corrispondente riduzione complessiva di emissioni sarà del 20% rispetto ai livelli del 1990.

¹³ Va osservato che le proiezioni nazionali variano anche a seconda dell'anno o degli anni di riferimento per la stima dei risparmi.

¹⁴ Calcolo senza ISCED 4 (Germania, Austria) e Regno Unito, risultato con ISCED 4: 40,0-40,4%.

							livello 4 del CITE, che NEL 2010 ERA dell'11,4%)	
DK	80%	3%	-20%	30%	0,83	<10%	Almeno il 40%	22.000 (persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa)*
EE	76%	3%	11%	25%	0,71	9,5%	40%	Sottrazione di 61 860 persone al rischio di povertà*
EL	70%	Nessun obiettivo disponibile	-4%	18%	2,70	meno del 10%	32%	450 000
ES	74%	3%	-10%	20%	25,20	1,%	44%	1 400 000 - 1 500 000
FI	78%	4%	-16%	38%	4,21	8%	42% (definizione nazionale ristretta)	150 000
FR	75%	3%	-14%	23%	34,00	9.5%	50%	Riduzione di un terzo del tasso di rischio di povertà ancorato per il periodo 2007-2012 o di 1 600 000 persone*
HU	75%	1,8%	10%	14.65%	2,96	10%	30.3%	450 000
IE	69-71%	circa il 2% - 2,5% del PIL.	-20%	16%	2,75	8%	60%	200 000*
IT	67-69%	1,53%	-13%	17%	27,90	15-16%	26-27%	2 200 000
LT	72.8%	1,9%	15%	23%	1,14	<9%	40%	170 000
LU	73%	2,3-2,6%	-20%	11%	0,19	<10%	66%	6 000
LV	73%	1,5%	17%	40%	0,67	13,4%	34-36%	121 000*
MT	62,9%	0,67%	5%	10%	0,24	29%	33%	6 560
NL	80 %	2,5 %	-16%	14%	n.d.	<8 %	>40% 45% previsto nel 2020	93 000*
PL	71%	1,7%	14%	15.48%	13,6	4,5%	45%	1 500 000
PT	75%	3%	1%	31%	6,00	10%	40%	200 000
RO	70%	2%	19%	24%	10,00	11,3%	26.7%	580 000
SE	Ben oltre l'80%	Circa il 4%	-17%	49%	12,80	<10%	40-45%	Riduzione della % di donne e uomini che non fanno parte della popolazione attiva (eccetto gli studenti a tempo pieno), disoccupati di lungo periodo o persone in congedo di malattia di lunga durata ben al di sotto del 14%*

SI	75%	3%	4%	25%	n.d.	5%	40%	40 000
SK	72%	1%	13%	14%	1,65	6%	40%	170 000
UK	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	-16%	15%	n.d.	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	Obiettivi numerici esistenti della legge sulla povertà infantile del 2010*

ALLEGATO 2: RISULTATI DELLE ANALISI APPROFONDITE

Il 14 febbraio 2012 la Commissione europea ha presentato la sua prima relazione sul meccanismo di allerta, elaborata a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici. La relazione sul meccanismo di allerta ha esaminato la situazione di tutti gli Stati membri tranne i quattro paesi tenuti al rispetto di un programma (Grecia, Irlanda, Portogallo e Romania). Sulla base di una lettura economica del quadro di valutazione di allerta precoce, la Commissione ha concluso che si giustificava un'analisi più approfondita degli sviluppi macroeconomici nei dodici Stati membri seguenti: **Belgio, Bulgaria, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Ungheria¹⁵, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.**

Per ciascuno di questi paesi, i servizi della Commissione hanno eseguito analisi approfondite specifiche pubblicate nei documenti di lavoro come parti del presente pacchetto. Per preparare le analisi sono state svolte missioni di accertamento specifiche come previsto dalla normativa¹⁶. La presente comunicazione soddisfa i requisiti di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1176/2011, a norma del quale la Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio in merito ai risultati dell'esame approfondito e li rende pubblici.

In base agli esami approfonditi eseguiti a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, la Commissione ha concluso che i seguenti squilibri devono essere corretti, in alcuni casi urgentemente:

- il **Belgio** *presenta squilibri*. In particolare, va rivolta ulteriore attenzione agli sviluppi macroeconomici a livello di competitività esterna delle merci e a livello di debito, specialmente il debito pubblico, onde ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia.
- La **Bulgaria** *presenta squilibri*. In particolare, va rivolta attenzione al livello del debito estero e a certi sviluppi macroeconomici connessi al deleveraging del settore delle imprese e al processo di aggiustamento del mercato occupazionale onde ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia.
- La **Danimarca** *presenta squilibri*. In particolare, va riservata attenzione a certi sviluppi macroeconomici, segnatamente quelli sottostanti alla sua competitività esterna e ai rischi potenziali connessi all'indebitamento delle famiglie, onde ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia.
- La **Spagna** *presenta squilibri molto forti*. In particolare, occorrono un monitoraggio rigoroso e un'attenzione urgente a livello di politica economica riguardo a certi sviluppi macroeconomici, segnatamente quelli connessi al livello elevato del debito del settore privato, all'esposizione debitoria fortemente negativa con l'estero e al settore finanziario, che sono stati influenzati dall'andamento del mercato abitativo, onde evitare effetti negativi sul funzionamento dell'economia e dell'unione economica e monetaria.

¹⁵ Nel novembre 2011 il governo ungherese ha formalmente chiesto, a titolo precauzionale, l'assistenza finanziaria dell'UE e dell'FMI.

¹⁶ A norma dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 13 del regolamento (UE) n.1176/2011, gli esami approfonditi sono effettuati congiuntamente alle missioni di sorveglianza. Le missioni si sono svolte a livello di servizi tra marzo e aprile.

- La **Francia** *presenta squilibri*. In particolare, va riservata attenzione a certi sviluppi macroeconomici, segnatamente quelli in materia di esportazioni e competitività, onde ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia.
- L'**Italia** *presenta forti squilibri*. In particolare, va riservata attenzione all'elevato debito pubblico e agli sviluppi macroeconomici nel settore delle esportazioni, perché la competitività esterna dell'Italia è diminuita dall'adozione dell'euro. Visto il livello elevato del debito pubblico, il potenziale di crescita dovrebbe essere aumentato in via assolutamente prioritaria per ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia.
- **Cipro** *presenta squilibri molto forti*. In particolare, occorrono un monitoraggio rigoroso e un'attenzione urgente a livello di politica economica riguardo a certi sviluppi macroeconomici che si riflettono nelle partite correnti, nelle finanze pubbliche e nel settore finanziario, onde evitare effetti negativi sul funzionamento dell'economia e dell'unione economica e monetaria.
- L'**Ungheria** *presenta forti squilibri*. In particolare, va rivolta la massima attenzione a certi sviluppi macroeconomici, quali la dimensione fortemente negativa della posizione patrimoniale netta sull'estero e il debito pubblico, onde ridurre il forte rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia. Dopo la valutazione del seguito effettivo, e in conformità del regolamento sul Fondo di coesione dell'UE, la Commissione ha adottato inoltre una proposta di decisione del Consiglio che revoca la sospensione degli impegni del Fondo di coesione del marzo 2012.
- La **Slovenia** *presenta forti squilibri*. In particolare, occorre monitorare attentamente gli sviluppi macroeconomici connessi al deleveraging del settore delle imprese e alla stabilità bancaria, così come l'andamento sfavorevole, anche se meno preoccupante, della competitività esterna, onde ridurre il forte rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia.
- La **Finlandia** *presenta squilibri*. In particolare, va riservata attenzione agli sviluppi macroeconomici, connessi alla competitività, onde ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia.
- La **Svezia** *presenta squilibri*. In particolare, va riservata attenzione a certi sviluppi macroeconomici connessi al debito del settore privato e al mercato abitativo, onde ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia.
- Il **Regno Unito** *presenta squilibri*. In particolare, va riservata attenzione agli sviluppi macroeconomici connessi all'indebitamento delle famiglie e al mercato abitativo, così come all'andamento sfavorevole della competitività esterna, onde ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia.

Questi squilibri saranno monitorati nell'ambito della parte preventiva della procedura per gli squilibri eccessivi e sono integrati nelle raccomandazioni specifiche per paese che fanno parte del semestre europeo.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.4.2012
COM(2012) 173 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Verso una ripresa fonte di occupazione

{ SWD(2012) 90 final }
{ SWD(2012) 92 final }
{ SWD(2012) 93 final }
{ SWD(2012) 95 final }
{ SWD(2012) 96 final }
{ SWD(2012) 97 final }
{ SWD(2012) 98 final }
{ SWD(2012) 99 final }
{ SWD(2012) 100 final }

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Verso una ripresa fonte di occupazione

INTRODUZIONE

Uno degli obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva è quello di conseguire entro il 2020 un tasso di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra 20 e 64 anni¹. Per realizzare questo obiettivo il livello attuale di occupazione nell'UE dovrà aumentare di 17,6 milioni di posti di lavoro. Durante la crisi il tasso di occupazione è tuttavia sceso al 68,9% (terzo trimestre 2011)²: dall'inizio del 2010 il livello di disoccupazione nell'UE si è mantenuto costantemente al di sopra del 9,5%, raggiungendo il 10,2% nel febbraio 2012. Benché alla metà del 2011 si contassero 1,5 milioni di posti di lavoro in più, ciò non è stato sufficiente a compensare i 6 milioni di posti di lavoro persi nell'Unione a partire dal 2008. Il rallentamento della crescita a partire dalla metà del 2011, cui si sono aggiunte prospettive meno favorevoli per il 2012³ e l'allargarsi del divario tra i vari Stati membri e le regioni, non ha fatto altro che accentuare la complessità della problematica in termini di occupazione, inclusione sociale e lotta contro la povertà⁴.

Mentre in alcuni paesi è prevista una recessione e la crisi del debito sovrano continua a protrarsi, le attività economiche in Europa vengono ridefinite da cambiamenti strutturali a più lungo termine che incidono sulla competitività relativa dell'Europa all'interno dell'economia mondiale, quali il necessario passaggio ad un'economia verde, a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'uso delle risorse, l'invecchiamento demografico e i complessi flussi migratori che lo accompagnano, i rapidi mutamenti tecnologici cui si aggiunge l'ascesa delle grandi economie emergenti. Tali cambiamenti strutturali influenzano e continueranno a influenzare in vari modi i mercati del lavoro, soprattutto per quanto riguarda la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. Affinché tali sviluppi consentano alla competitività dell'economia europea di crescere, invece di diminuire, sono necessari mercati del lavoro dinamici e inclusivi, in cui le persone siano in possesso delle competenze adeguate.

La piena occupazione e la coesione sociale sono obiettivi dell'UE sanciti dall'articolo 3 del trattato. Tali obiettivi restano al centro delle preoccupazioni dei cittadini dell'UE e costituiscono il punto focale della strategia Europa 2020. Le prospettive di crescita dell'occupazione dipendono in larga misura dalla capacità dell'UE di produrre crescita

¹ Comunicazione della Commissione "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM(2010) 2020 del 3 marzo 2010 e conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

² *EU Employment and Social Situation Quarterly Review* (esame trimestrale sull'occupazione e la situazione sociale nell'UE), marzo 2012.

³ Secondo le previsioni intermedie dei servizi della Commissione del febbraio 2012, l'UE è destinata a un periodo di stagnazione del PIL nel 2012 e la zona euro conoscerà una lieve recessione.

⁴ Accompanying Staff Working Document *Labour market trends and challenges* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione - Tendenze e sfide del mercato del lavoro).

economica mediante politiche macroeconomiche, industriali e di innovazione appropriate. Allo stesso tempo è chiaro che, per favorire una crescita foriera di occupazione, sono necessarie politiche occupazionali che instaurino condizioni favorevoli alla creazione di posti di lavoro, facilitino le transizioni positive, aumentino l'offerta di manodopera e concilino meglio le competenze e i bisogni del mercato del lavoro, anche dal punto di vista geografico. Oltre a contribuire a una ripresa nel breve termine, le politiche per l'occupazione sono parte di quegli *investimenti sociali* indispensabili per impedire il prodursi, a lungo termine, di costi sociali e di bilancio più elevati⁵. L'analisi annuale della crescita dell'UE per il 2012 sollecita l'adozione di interventi energici per stimolare la creazione di posti di lavoro e garantire una ripresa generatrice di occupazione, un messaggio che è stato fermamente ribadito dai capi di Stato e di governo al Consiglio europeo di primavera del 2012⁶.

La presente comunicazione intende integrare le priorità in materia di occupazione enunciate nell'analisi annuale della crescita fornendo orientamenti strategici a medio termine in funzione degli obiettivi occupazionali di Europa 2020. Fondata sugli orientamenti a favore dell'occupazione⁷, definisce le azioni che, nel contesto attuale, richiedono una particolare attenzione e mira a costruire fra tutte le parti interessate il clima di fiducia che occorre per avviare le necessarie riforme in materia di impiego. In questo modo essa raccoglie anche l'invito del Consiglio europeo⁸ a sostenere la nuova governance economica con un più attento monitoraggio delle politiche occupazionali e sociali, in particolare di quelle che possono avere un impatto sulla stabilità macroeconomica e sulla crescita⁹.

La comunicazione è accompagnata da una serie di documenti di lavoro dei servizi della Commissione, che riflettono su come le politiche dell'occupazione siano legate ad una serie di altri settori strategici a sostegno di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Nel complesso, il presente pacchetto sull'occupazione non solo porta avanti l'iniziativa faro di Europa 2020 su "Nuove competenze e nuovi posti di lavoro", ma, grazie a migliori sinergie, contribuisce anche alla realizzazione di altre iniziative faro quali "Un'agenda europea del digitale", "L'Unione dell'innovazione", "Youth on the Move", "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" e "La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione". Il pacchetto sull'occupazione illustra inoltre come sia possibile utilizzare risorse del bilancio dell'UE, e segnatamente il Fondo sociale europeo, per sostenere la riforma del mercato del lavoro e contribuire a realizzare gli investimenti necessari in un contesto di recessione economica.

Benché le dinamiche del mercato del lavoro debbano essere avviate principalmente a livello nazionale, la presente comunicazione mobilita gli strumenti dell'UE a favore di una ripresa fonte di occupazione: essa considera sia il lato della domanda sia quello dell'offerta di manodopera e pone ulteriori basi verso la creazione di un effettivo mercato del lavoro dell'UE.

⁵ Come dichiarato dai membri del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012 "Crescita e occupazione riprenderanno solo se seguiamo un approccio coerente e ampio, combinando un risanamento di bilancio intelligente che preservi l'investimento nella crescita futura, politiche macroeconomiche sane e una strategia attiva per l'occupazione che preservi la coesione sociale".

⁶ Conclusioni del Consiglio europeo dell'1 e 2 marzo 2012.

⁷ Decisione 2010/707/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

⁸ Conclusioni del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011.

⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011.

1. SOSTENERE LA CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO

Il sostegno alla creazione di posti di lavoro e alla (ri)distribuzione della manodopera dovrebbe mirare a favorire una crescita sostenibile delle attività, dei settori e delle imprese, in particolare tra le PMI¹⁰. Le politiche devono ulteriormente puntare a migliorare sia la produttività che l'occupazione, contribuendo ad una ripartizione delle risorse umane che soddisfi le esigenze economiche e sociali indicate nella strategia Europa 2020 e consenta un giusto equilibrio tra i settori dei beni scambiabili (*tradable*) e dei beni non scambiabili (*non-tradable*). Dovrebbero inoltre migliorare la situazione del mercato del lavoro per quanto riguarda le categorie più vulnerabili, come i giovani, le donne, i lavoratori meno qualificati o più anziani nonché quanti appartengono a una minoranza. Tenendo conto delle principali sfide economiche strutturali cui deve far fronte l'Europa, occorre integrare le misure trasversali con interventi specifici nei settori che presentano un potenziale particolarmente elevato per stimolare una crescita foriera di occupazione.

1.1. Intensificare la creazione di posti di lavoro in tutti i settori dell'economia incoraggiando la domanda di manodopera

Le politiche occupazionali contribuiscono a instaurare condizioni favorevoli alla creazione di posti di lavoro e, a tal fine, possono far intervenire risorse del bilancio dell'UE (più in particolare il Fondo sociale europeo)¹¹. Oltre a misure a livello dell'offerta, come investimenti a favore delle competenze e dell'attivazione e servizi per l'incontro tra domande e offerte di lavoro, esistono anche vari strumenti in grado di incidere positivamente sulla domanda di manodopera:

- **Orientare i sussidi all'assunzione verso nuove assunzioni.** Gli Stati membri fanno un ampio utilizzo dei sussidi all'assunzione per attenuare gli effetti della crisi economica sulla disoccupazione: tali sussidi sono in genere destinati ai gruppi svantaggiati. Grazie alle tipologie adeguate di incentivi e di sussidi all'assunzione i datori di lavoro dovrebbero essere motivati a intraprendere *nuove* assunzioni nette, creando così posti di lavoro che, in assenza di tali aiuti, non sarebbero stati creati. Il fatto di concentrarsi soprattutto sulle categorie vulnerabili, come i giovani o i disoccupati di lungo periodo, può avere effetti tanto più positivi se ai sussidi all'assunzione sono associate ulteriori misure di sostegno ai gruppi destinatari.
- **Ridurre il cuneo fiscale che grava sul lavoro senza incidere sul bilancio** orientandosi verso imposte ambientali¹², fondiarie o sui consumi e realizzando un adeguato monitoraggio degli effetti redistributivi. In molti Stati membri i contributi sociali versati dal datore di lavoro, che rappresentano la parte principale del cuneo fiscale, potrebbero essere ridotti. La riduzione del cuneo fiscale a favore dei gruppi più vulnerabili (soprattutto dei lavoratori a basso reddito) dovrebbe anche avere un

¹⁰ Nel periodo 2002-2010 le PMI hanno prodotto l'85% di crescita netta dell'occupazione.

¹¹ Occorre garantire il rispetto delle norme UE in materia di aiuti di Stato, senza trascurare le possibilità previste da tali norme per gli aiuti a favore dell'occupazione, cfr. in particolare gli articoli 15, 16, 40-42 del regolamento generale di esenzione per categoria (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 214 del 9 agosto 2008).

¹² La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050" [COM (2011)112] mostra che l'utilizzo dei proventi delle aste delle quote di emissione ETS e della tassazione del carbonio per ridurre il costo del lavoro avrebbe ripercussioni positive sull'occupazione.

impatto positivo in termini di occupazione a lungo termine di queste categorie e sarebbe quindi lo strumento più adeguato per accrescere la domanda di manodopera. Una misura del genere va tuttavia elaborata ed attuata con grande attenzione in modo da evitare che abbia ripercussioni negative sulle prospettive di occupazione di quei gruppi che, per poco, non sono ammessi a beneficiarne. Una riduzione del cuneo fiscale non adeguatamente mirata potrebbe inoltre comportare costi improduttivi.

- **Promuovere e sostenere il lavoro autonomo, le imprese sociali e la creazione di nuove imprese.** Le persone in cerca di lavoro che desiderano creare e gestire un'impresa possono incontrare ostacoli di rilievo, tra cui la mancanza di competenze aziendali o professionali, la ricerca di possibilità di mentoring e difficoltà nell'accesso ai finanziamenti. La promozione dello spirito imprenditoriale, la maggiore disponibilità di servizi di microfinanziamento e di sostegno all'avviamento di imprese, come pure l'esistenza di regimi che convertano le indennità di disoccupazione in contributi per nuove imprese, possono essere assai utili per promuovere il lavoro autonomo e la creazione di nuovi posti di lavoro. Il sostegno dovrebbe riguardare in modo mirato i gruppi che presentano le maggiori potenzialità (disoccupati in possesso di competenze professionali, donne o giovani) e basarsi su una stretta collaborazione tra servizi dell'occupazione, servizi di sostegno alle imprese e fornitori di finanziamenti. Gli operatori dell'economia sociale e le **imprese sociali** costituiscono importanti stimoli a favore di una creazione inclusiva di posti di lavoro e dell'innovazione sociale e richiedono forme specifiche di sostegno, anche grazie ad appalti pubblici e all'accesso ai finanziamenti.
- **Trasformare il lavoro informale o non dichiarato in occupazione regolare.** Il lavoro non dichiarato, oltre ad essere illegale, ha gravi conseguenze di bilancio in quanto comporta una riduzione del gettito fiscale e una perdita di contributi previdenziali. È dannoso per la produttività e le condizioni di lavoro, per lo sviluppo delle competenze e per l'apprendimento permanente. Diluisce inoltre la base per l'acquisizione dei diritti alla pensione e per l'accesso all'assistenza sanitaria. Prevenire e contrastare il lavoro non dichiarato, mediante la piena attuazione della direttiva 2009/52/CE sulle sanzioni e sui lavoratori irregolari, e aiutare i lavoratori del sommerso ad inserirsi nel mercato regolare del lavoro contribuiscono al processo di risanamento di bilancio, creando maggiore parità di condizioni per le imprese e migliorando la qualità dell'occupazione. A tal fine occorre una collaborazione rafforzata tra Stati membri.
- **Incrementare la retribuzione netta.** Numerosi Stati membri utilizzano le prestazioni collegate all'esercizio di un'attività lavorativa come strumento per alleviare il fenomeno della povertà lavorativa o per incoraggiare le persone a entrare nel mondo del lavoro. Caratteristiche comuni di questi regimi complementari sono il fatto di essere destinati a singoli o famiglie a basso reddito e di essere progressivamente eliminati con l'aumento del reddito da lavoro. La maggiore retribuzione netta rappresenta un incentivo al lavoro per i lavoratori meno qualificati e, a un determinato livello di salario, permette ai datori di lavoro di occupare più facilmente i posti vacanti grazie ad una pressione salariale più leggera. I regimi di prestazioni legate al lavoro vanno tuttavia concepiti in modo da evitare le trappole dei bassi salari. Si ottengono effetti positivi per i lavoratori ai livelli più bassi di reddito, dove esistono notevoli disparità retributive.

- **Modernizzare i sistemi di fissazione dei salari per allineare i salari all'andamento della produttività e stimolare la creazione di posti di lavoro.** Meccanismi di fissazione dei salari in grado di garantire che la crescita dei salari reali rispecchi l'andamento della produttività e le condizioni del mercato del lavoro locale sono una condizione preliminare per far sì che la crescita produttiva si traduca adeguatamente in una domanda accresciuta di manodopera e, in ultima analisi, nella creazione di posti di lavoro. Conformemente alle pratiche nazionali della contrattazione collettiva, l'evoluzione dei salari dovrebbe tener conto della posizione concorrenziale degli Stati membri. Benché in alcuni settori o Stati membri possa essere necessario ricorrere alla moderazione o all'adeguamento salariale, dovrebbe essere possibile introdurre aumenti mirati, utili a sostenere la domanda globale, nei casi in cui i salari siano in notevole ritardo rispetto all'evoluzione della produttività.

1.2. Sfruttare il potenziale di creazione di posti di lavoro dei settori chiave

L'Europa si trova attualmente di fronte a profonde trasformazioni strutturali, come indica la strategia Europa 2020, in particolare la transizione verso un'economia verde, a basse emissioni di carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse, l'invecchiamento demografico della società e i rapidi progressi tecnologici. Per affrontare queste sfide e trasformarle in opportunità, la nostra economia dovrà subire nel prossimo decennio un mutamento radicale. La trasformazione dell'economia in questa direzione aumenterà la competitività e offrirà fonti importanti di crescita e occupazione, oltre ad affrontare le esigenze economiche e sociali. L'analisi annuale della crescita 2012 individua tre ambiti principali, ciascuno dei quali offre un considerevole potenziale di creazione di posti di lavoro.

- **I posti di lavoro nell'economia verde hanno continuato ad aumentare** durante tutta la recessione e, secondo le previsioni, tale incremento dovrebbe rimanere solido. I settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili potrebbero da soli creare 5 milioni di posti di lavoro entro il 2020¹³. L'evoluzione dei mercati dei prodotti e dei servizi, la politica in materia di ricerca e sviluppo e di innovazione, i nuovi quadri normativi e gli strumenti basati sul mercato modificheranno le nostre strutture economiche e industriali in direzione di una maggiore efficienza delle risorse, portando ad una ridefinizione di molti posti di lavoro in quasi tutti i settori. Mentre i settori a forti emissioni di carbonio dovranno affrontare la sfida della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse, con la conseguente necessaria trasformazione di molti posti di lavoro, nei settori verdi e a basse emissioni di carbonio verranno creati nuovi posti di lavoro, che avranno un diverso impatto sulle regioni. Se a beneficiare di questa transizione verso un'economia verde ed efficiente sotto il profilo delle risorse saranno all'inizio soprattutto i lavoratori altamente qualificati, i settori manifatturieri e dei servizi sostenibili e di maggiore qualità dovrebbero probabilmente essere in grado di offrire, con il tempo, posti di lavoro per qualifiche medie, mentre i lavoratori anziani e quelli poco qualificati dovranno adattarsi. Per sostenere e sviluppare un'economia

¹³ Sulla base di diversi modelli, l'attuazione, entro il 2020, di misure individuali di efficienza energetica potrebbe portare alla creazione o al mantenimento di due milioni di posti di lavoro "verdi", mentre si stima che il potenziale di occupazione derivante dallo sviluppo del settore delle energie rinnovabili sia pari a tre milioni di posti di lavoro (Accompanying Staff Working Document *Exploiting the employment potential of green growth* - Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dall'economia verde).

verde ed efficiente sotto il profilo delle risorse occorrono mercati del lavoro collaborativi e una visione delle competenze richieste, come illustra il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione¹⁴. Per gestire con successo una transizione di tale portata l'UE e gli Stati membri devono agire di concerto.

- **L'occupazione nei settori dell'assistenza sociale e sanitaria dell'UE è in rapida crescita** a causa dell'invecchiamento della popolazione e di un ampliamento dei servizi offerti per meglio rispondere alle esigenze di qualità e alla sempre maggiore domanda di servizi sociali professionali e di assistenza personalizzata. Le dimensioni e la rapida crescita di questi settori (pari al doppio della crescita complessiva dell'occupazione) fanno pensare che continueranno ad essere una fonte essenziale di nuovi posti di lavoro nei prossimi anni. Per sfruttare tale potenziale di creazione di occupazione, questi settori devono superare numerose sfide, tra cui le sempre maggiori carenze di operatori sanitari, l'invecchiamento del personale sanitario e un numero insufficiente di nuovi assunti per sostituire quanti vanno in pensione, la comparsa di nuovi modelli di assistenza sanitaria per affrontare varie patologie croniche, il crescente impiego di tecnologie che necessitano di nuovi mix di competenze e gli squilibri nei livelli di competenze e nei ritmi di lavoro. Le difficili condizioni di lavoro, cui si aggiungono salari bassi e in lenta progressione, rendono inoltre difficili l'assunzione e la fidelizzazione del personale. Il mantenimento di un'offerta adeguata di servizi sanitari di qualità malgrado i sempre maggiori vincoli di bilancio costituisce una sfida dal punto di vista sia sociale che occupazionale, come illustra il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione¹⁵. Inoltre, a seguito dei mutamenti demografici e familiari e della necessità di un migliore equilibrio fra lavoro e vita privata, stanno emergendo nuovi servizi per un'ampia gamma di attività: tali servizi costituiscono una fonte di posti di lavoro, come illustra anche in questo caso un documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato su cui è avviata una consultazione pubblica¹⁶.
- **La domanda di professionisti delle TIC è in continua crescita.** L'occupazione fra gli operatori delle TIC è cresciuta del 3% circa ogni anno e la domanda di personale ha superato l'offerta. Lo sviluppo e l'utilizzo di applicazioni TIC assumeranno un'importanza cruciale per accrescere la competitività internazionale delle imprese europee e quindi per aumentare l'occupazione. Migliorare le conoscenze e le competenze in materia di TIC delle imprese e dei lavoratori europei richiederà notevoli sforzi in termini di istruzione, politiche di sviluppo delle competenze dei lavoratori e infrastrutture, come illustra il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione¹⁷.

¹⁴ Accompanying Staff Working Document *Exploiting the employment potential of green growth* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dall'economia verde).

¹⁵ Accompanying Staff Working Document *An action plan for the EU health workforce* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione - Un piano d'azione per il personale sanitario dell'UE).

¹⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione - Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi per la persona e la famiglia.

¹⁷ Accompanying Staff Working Document *Exploiting the employment potential of ICTs* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dalle TIC).

1.3. Mobilitare fondi UE per la creazione di posti di lavoro

I fondi della politica di coesione (FSE, FESR e Fondo di coesione), come pure il FEASR e il FEAMP, sono fonti importanti di investimenti per stimolare la crescita sostenibile e la creazione di posti di lavoro. Essi contribuiscono a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione. Per il periodo 2014-2020 la Commissione ha proposto di allineare strettamente tali strumenti finanziari agli obiettivi della strategia Europa 2020¹⁸. Le autorità nazionali, regionali e locali devono utilizzare pienamente e con i massimi risultati le risorse disponibili per consentire all'Europa di sviluppare e realizzare il proprio potenziale economico, incrementando sia l'occupazione che la produttività.

Il **Fondo sociale europeo** (FSE) cofinanzia misure di attivazione del mercato del lavoro, tra cui sussidi all'assunzione, corsi di formazione professionale e di gestione di impresa, programmi di microfinanza, come pure elaborazione e attuazione di politiche occupazionali in tutta l'UE. Per il periodo 2014-20 la Commissione ha proposto di assegnare quote minime del FSE - per un totale di almeno 84 miliardi di euro - a priorità di investimento quali l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e i disoccupati, l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro, anche grazie a "garanzie per i giovani", dei giovani che hanno abbandonato la scuola, che sono senza lavoro e che non seguono una formazione, il lavoro autonomo, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese, l'istruzione e l'inclusione sociale come pure lo sviluppo di capacità nella pubblica amministrazione.

Il contributo del **Fondo europeo di sviluppo regionale** (FESR) per la creazione di posti di lavoro nel periodo 2014-2020 sarà rafforzato concentrando le risorse, come proposto, sulla ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, sul miglioramento della competitività delle PMI e sul sostegno alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, anche grazie alla promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica. Il FESR investirà anche nel settore delle TIC e integrerà i finanziamenti del FSE a favore dell'occupazione e della mobilità della manodopera, ad esempio finanziando infrastrutture di istruzione, di formazione e di servizi per l'impiego e sostenendo il lavoro autonomo e la creazione di imprese. Offrirà inoltre un sostegno agli investimenti in infrastrutture sanitarie e sociali.

Lo **strumento europeo Progress di microfinanza** fornisce un sostegno ai lavoratori autonomi e alle microimprese mediante garanzie e investimenti finanziati offerti agli intermediari di microfinanza in tutta l'UE. Ciò dovrebbe consentire di mobilitare fino a 500 milioni di euro di microcrediti a partire dai finanziamenti per il periodo 2007-2013 e la Commissione ha proposto di prorogare lo strumento al periodo 2014-2020 al fine di rispondere alle esigenze dei segmenti di mercato meno serviti e migliorare l'accesso delle imprese sociali ai finanziamenti. Alla disponibilità di microfinanziamenti contribuiscono anche vari strumenti rotativi (*revolving*) cofinanziati dal FESR o dal FSE.

Il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** (FEG), che la Commissione propone a sua volta di mantenere attivo nel periodo 2014-2020, aiuta a gestire i processi di ristrutturazione mediante il cofinanziamento di misure di riqualificazione e di ricerca di lavoro destinate ai lavoratori vittime di licenziamenti di massa a seguito dei cambiamenti che hanno interessato i flussi commerciali mondiali.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un bilancio per la strategia 2020", parte I, COM(2011)500 del 29 giugno 2011.

Il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale** (FEASR) sostiene la diversificazione dei posti di lavoro in attività non agricole e lo sviluppo di piccole imprese rurali, anche mediante investimenti nelle competenze, nel trasferimento di conoscenze e in aiuti ai giovani agricoltori che intendono creare un'azienda.

Il Fondo europeo per la pesca, che nel periodo 2014-20 sarà incorporato in un unico **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca** (FEAMP), favorisce la transizione verso una pesca sostenibile, come pure la diversificazione delle economie locali, anche attraverso attività di formazione e il sostegno alle piccole imprese.

CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO

La Commissione propone:

- una **serie di interventi chiave in materia di occupazione per l'economia verde;**
- un **piano d'azione per l'occupazione nell'assistenza sanitaria;**
- una **serie di interventi chiave a favore dell'occupazione nel settore delle TIC.**

Questi tre aspetti sono illustrati in allegato alla presente comunicazione e oggetto di un ulteriore approfondimento nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione corrispondenti.

La Commissione avvia:

- una consultazione sulle possibilità di creazione di posti di lavoro di qualità nei servizi per la persona e la famiglia;
- una consultazione sulla creazione di una piattaforma a livello UE tra gli ispettorati del lavoro e altri organismi preposti all'applicazione della normativa per combattere il lavoro sommerso, volta a migliorare la cooperazione, condividere le migliori pratiche e individuare principi comuni in materia di ispezione entro la fine del 2012.

La Commissione invita gli Stati membri e il Consiglio a:

- portare avanti senza indugio la strategia Europa 2020 e adottare, sulla base degli orientamenti strategici contenuti nella presente comunicazione, un approccio ambizioso e politiche per la creazione di posti di lavoro nel quadro dei rispettivi piani nazionali per l'occupazione (all'interno dei programmi nazionali di riforma).

2. RISTABILIRE LA DINAMICA DEI MERCATI DEL LAVORO

I mercati del lavoro possono essere dinamici solo se le politiche occupazionali facilitano le transizioni necessarie per accrescere la produttività e la qualità del lavoro, se i lavoratori sono in possesso di competenze adeguate e se vi è sufficiente mobilità per rispondere alle tendenze geografiche a livello di posti di lavoro vacanti. La strategia Europa 2020 attribuisce particolare importanza alla riforma del mercato del lavoro, allo sviluppo del capitale umano e alla mobilità geografica per preparare meglio la forza lavoro dell'UE ai cambiamenti e fornire opportunità di lavoro.

2.1. Riformare i mercati del lavoro

I principi comuni dell'UE in materia di flessicurezza restano un'importante pietra miliare strategica per la creazione di mercati del lavoro dinamici, con i quali si intende avviare

fermamente gli Stati membri verso un processo integrato di riforme strutturali del mercato del lavoro. La flessicurezza combina una serie di politiche del mercato del lavoro (accordi contrattuali, misure attive del mercato del lavoro, apprendimento permanente e sistemi di protezione sociale) in modo integrato e coerente, allo scopo di stimolare allo stesso tempo la flessibilità e la sicurezza e di conseguire mercati del lavoro maggiormente reattivi ai processi di adeguamento economico.

Durante la crisi alcuni Stati membri hanno avviato importanti riforme strutturali del mercato del lavoro e adottato misure provvisorie per salvaguardare l'occupazione. Appare evidente tuttavia che i progressi verso una maggiore flessibilità e una maggiore sicurezza sono stati modesti e diseguali. In un panorama caratterizzato da limitazioni di bilancio, il dibattito sulla flessicurezza in corso nell'UE nel quadro dell'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" ha consentito di identificare una serie di misure necessarie per aiutare i mercati del lavoro ad adattarsi e a rispondere alla crisi e alle sfide strutturali nel contesto della strategia Europa 2020.¹⁹

Le prossime tappe delle riforme strutturali del mercato del lavoro dovrebbero riguardare in particolare i seguenti aspetti.

2.1.1. *Garantire le transizioni sul mercato del lavoro e mercati del lavoro inclusivi*

- **Utilizzare la flessibilità interna per ridurre l'insicurezza e i costi di bilancio.** La crisi ha dimostrato che, nei periodi di contrazione economica, la flessibilità interna può essere uno strumento assai efficace per mantenere l'occupazione e ridurre i costi di adeguamento. Il ricorso alla capitalizzazione delle ore di lavoro o a banche delle ore, a regimi di disoccupazione parziale (*short-time working arrangements* o STWA) e a clausole di deroga nei contratti collettivi per alcune condizioni di lavoro hanno contribuito a salvare posti di lavoro e a preservare la competitività delle imprese, evitando o posticipando i licenziamenti. Benché spesso abbiano leggermente ridotto la produttività, i regimi di disoccupazione parziale hanno comunque contribuito a preservare competenze, salvaguardare posti di lavoro e mantenere la fiducia e i loro costi sono stati in genere inferiori a quelli delle indennità di disoccupazione. Tuttavia, poiché il margine di bilancio destinato a finanziare tali regimi è attualmente più ridotto di quanto non fosse due anni fa, il dialogo sociale nelle imprese e ai livelli superiori diventa ora più importante per contribuire a trovare le soluzioni ottimali in materia di flessibilità interna.
- **Garantire salari dignitosi e sostenibili evitando le trappole dei bassi salari.** Anche prima della crisi il fatto di avere un lavoro non sempre si è rivelato una garanzia contro la povertà: nell'UE il tasso di povertà tra le persone che lavorano supera ancora l'8%. Il rischio di povertà dei lavoratori è elevato, soprattutto nei paesi caratterizzati da disuguaglianze nella distribuzione del reddito e da bassi salari minimi, tra le persone con contratti a termine, i nuclei familiari a bassa intensità di lavoro e le famiglie monoparentali²⁰. Fissare salari minimi di livello adeguato può

¹⁹ Accompanying Staff Working Document *Open, dynamic and inclusive labour markets* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione - Mercati del lavoro aperti, dinamici e inclusivi).

²⁰ Occupazione e sviluppi sociali in Europa 2011; *Is working enough to avoid poverty? In-work poverty mechanism and policies in the EU* (È sufficiente lavorare per evitare la povertà? Meccanismi e politiche in materia di povertà lavorativa nell'UE).

contribuire ad evitare l'aumento della povertà lavorativa²¹ ed è un fattore importante per garantire la qualità e la dignità dei posti di lavoro. Nella maggior parte degli Stati membri esistono oggi salari minimi stabiliti per legge o giuridicamente vincolanti in altro modo o comunque generalmente applicabili²². L'impatto del salario minimo tanto sulla domanda quanto sull'offerta può variare notevolmente da uno Stato membro all'altro, in funzione del livello stabilito, delle altre politiche del mercato del lavoro e delle sue istituzioni. Deve essere possibile poter adeguare in misura sufficiente i minimi salariali, con il coinvolgimento delle parti sociali, per rispecchiare gli sviluppi economici globali. In tale contesto salari minimi differenziati, già d'applicazione in diversi Stati membri, possono essere un mezzo efficace per sostenere la domanda di manodopera.

- **Fare in modo che le transizioni risultino proficue.** La flessibilità del mercato del lavoro richiede sicurezza nei passaggi da un'occupazione a un'altra. Una vita professionale caratterizzata da una serie di cambi di lavoro, talvolta verso posti migliori, ma anche verso posti equivalenti o addirittura verso posti di grado inferiore, è oggi una realtà per molti lavoratori, soprattutto per quelli giovani. La qualità delle transizioni professionali determinerà la qualità della carriera di un lavoratore. La sicurezza durante tutta la vita professionale, anche durante le transizioni tra vari tipi di posizione lavorativa (ad esempio, dalla formazione all'occupazione, dal congedo di maternità all'occupazione, transizioni verso il lavoro autonomo e l'imprenditorialità, ecc.), è essenziale affinché le persone dispongano degli strumenti necessari per mantenere la loro occupabilità e per far sì che le transizioni risultino proficue. Alcuni aspetti meritano un'attenzione particolare: la transizione dei **giovani** dallo studio al lavoro, da cui risulta chiaramente che apprendistati e tirocini di qualità possono costituire un trampolino per entrare nel mondo del lavoro, ma al cui proposito esistono anche esempi ricorrenti di tirocini mal utilizzati; l'integrazione delle **donne** nel mercato del lavoro, stabilendo la parità di retribuzione, fornendo servizi adeguati di custodia dei bambini, eliminando ogni forma di discriminazione²³ e i disincentivi fiscali che scoraggiano la partecipazione femminile, e ottimizzando la durata del congedo di maternità e del congedo parentale; e le transizioni dei **lavoratori più anziani** nel contesto della modernizzazione dei sistemi pensionistici e del prolungamento della vita lavorativa, per le quali occorrono misure complessive, come incentivi fiscali, l'accesso all'apprendimento permanente attraverso l'orientamento professionale e la formazione, orari di lavoro flessibili per quanti ne hanno bisogno e luoghi di lavoro sicuri e sani.
- **Favorire le transizioni dalla disoccupazione al lavoro grazie alla condivisione delle responsabilità.** Tenuto conto degli attuali elevati livelli di disoccupazione, le indennità di disoccupazione su cui si appoggiano le transizioni dalla disoccupazione alla ripresa della vita lavorativa dovrebbero essere sufficientemente flessibili per stimolare un ritorno rapido a un'occupazione sostenibile. Durante la crisi le indennità di disoccupazione, in alcuni casi, sono state estese a categorie che in precedenza non erano protette, in particolare ai lavoratori interinali, e in altre situazioni i diritti sono

²¹ OCSE, *divided we stand: why inequality keeps rising* (Le divisioni permangono: perché le disuguaglianze continuano ad aumentare), 2011.

²² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics. I livelli dei salari minimi sono compresi tra il 30% e il 50% delle retribuzioni lorde medie mensili.

²³ Attraverso la piena applicazione della direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

stati ampliati. Pur tenendo conto della difficile situazione di bilancio in cui si trova la maggior parte degli Stati membri, è fondamentale mantenere questi aiuti per il tempo in cui la crisi si farà sentire. Se la domanda di manodopera è debole, ridurre le prestazioni potrebbe accrescere il rischio di povertà senza aumentare il numero di persone che riescono ad uscire dalla disoccupazione. I requisiti di attivazione devono rientrare in un approccio fondato su responsabilità condivise che mantenga gli incentivi al lavoro e nel contempo garantisca il reddito, fornisca assistenza personalizzata per la ricerca di un lavoro e protegga dal rischio di povertà.

- **Garantire disposizioni contrattuali adeguate per contrastare la segmentazione del mercato del lavoro.** I diritti associati agli accordi contrattuali sono un altro fattore che indebolisce la qualità delle transizioni. Dai dati risulta chiaramente che molti dei nuovi posti di lavoro creati negli ultimi anni (anche prima della crisi) erano basati su contratti a termine e altre forme di lavoro atipiche²⁴. Questo ha comportato una maggiore fluidità nel mercato del lavoro e ha permesso alle imprese di adattare più facilmente la manodopera a nuove forme di produzione e di organizzazione del lavoro. Due direttive²⁵ hanno stabilito il lavoro a tempo parziale e il lavoro a tempo determinato sulla base del principio della parità di trattamento, mentre una direttiva più recente mira analogamente a disciplinare il lavoro tramite agenzia interinale²⁶. Se i datori di lavoro privilegiano marcatamente queste forme di rapporto contrattuale, ciò è forse dovuto ai costi di licenziamento assai più elevati associati ai contratti a tempo indeterminato/classici. In molti casi, inoltre, questi posti di lavoro non costituiscono un punto di partenza verso forme di lavoro più stabili. Occorrono dunque riforme misurate ed equilibrate della legislazione in materia di tutela del lavoro allo scopo di correggere la segmentazione o di frenare l'eccessivo ricorso a contratti atipici e l'abuso del falso lavoro autonomo. Più in generale, tutti i tipi di accordi contrattuali dovrebbero garantire ai lavoratori un insieme di diritti di base (compresi i diritti alla pensione) a decorrere dalla firma del contratto, fra cui l'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la protezione sociale e la protezione economica in caso di risoluzione del rapporto di lavoro senza colpa da parte del lavoratore.
- **Gestire in modo proattivo le ristrutturazioni economiche.** Pur in presenza di condizioni sfavorevoli del mercato, nel complesso molte imprese dell'UE e i loro dipendenti si sono impegnati con creatività, spesso con il sostegno delle autorità pubbliche e dell'UE, in processi di ristrutturazione che si sono dimostrati costruttivi, efficaci e determinanti per limitare la perdita di posti di lavoro, grazie ad accordi innovativi. In effetti negli ultimi due anni vi è stata una forte domanda di misure di sostegno alla redistribuzione delle risorse fra imprese e occupazioni. Tali misure comprendono modifiche delle norme a tutela dell'occupazione e delle pratiche gestionali in materia di ristrutturazione delle imprese, ma anche politiche appropriate di formazione e attivazione che, associate a regimi di indennità di disoccupazione adeguatamente concepiti, accompagnino i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro verso occupazioni e professioni diverse. La Commissione si baserà sulle

²⁴ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp> "Labour market and social trends".

²⁵ Direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale e direttiva 99/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, sul lavoro a tempo determinato.

²⁶ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

risposte al suo Libro verde sulla ristrutturazione²⁷ per diffondere le migliori pratiche e garantire un adeguato follow-up.

- **Sviluppare l'apprendimento permanente come chiave per garantire la sicurezza dell'occupazione.** L'accesso all'apprendimento permanente, tanto per i lavoratori quanto per i disoccupati, è fondamentale per preservare l'occupabilità. A tale riguardo, diventa essenziale l'impegno dei datori di lavoro a formare i loro dipendenti, in particolare i lavoratori poco qualificati e i lavoratori anziani. Per quanto riguarda i disoccupati, soprattutto quelli meno qualificati o appartenenti a gruppi vulnerabili, occorrono servizi personalizzati di orientamento professionale e formazioni sulle competenze richieste dal mercato. Le nuove tecnologie e la globalizzazione hanno tuttavia notevolmente ridotto i posti destinati ai lavoratori in possesso di qualifiche medie, per i quali sono quindi necessarie importanti politiche di riqualificazione. La recessione ha accelerato la polarizzazione dell'occupazione (sopprimendo posti di lavoro per le qualifiche medie), con il rischio di segregare sempre più l'occupazione in blocchi di bassa e di alta qualità, limitando in tal modo le possibilità di mobilità professionale, una situazione che deve essere affrontata.
- **Offrire opportunità ai giovani.** I giovani europei sono fra quanti risentono maggiormente della crisi economica e dei problemi strutturali del mercato del lavoro, come illustra la recente iniziativa "Opportunità per i giovani"²⁸. La Commissione ribadisce il suo impegno a lottare contro i drammatici livelli di disoccupazione giovanile, anche mettendo a disposizione finanziamenti dell'UE²⁹. In linea con la richiesta espressa dal Consiglio europeo³⁰, occorre dare la priorità a misure di sostegno al passaggio dagli studi alla vita lavorativa (mediante, ad esempio, garanzie per i giovani, misure di attivazione destinate ai giovani, la qualità dei tirocini³¹) e alla mobilità dei giovani.

2.1.2. *Mobilizzare tutti i soggetti interessati ai fini di una migliore attuazione*

- **Rafforzare il dialogo sociale.** Il successo delle politiche occupazionali dipende in misura fondamentale dall'esistenza di un consenso sulle riforme. In molti casi la responsabilità della loro elaborazione ed attuazione non ricade solo sui governi, ma anche sulle parti sociali. Un intenso dialogo sociale è una caratteristica comune in quei paesi in cui i mercati del lavoro si sono dimostrati maggiormente in grado di resistere alla crisi. Nella prima fase della crisi il contributo delle parti sociali all'applicazione di soluzioni di flessicurezza interna è stato fondamentale per attenuare l'impatto della recessione. Occorre stabilire un processo condiviso di

²⁷ Comunicazione della Commissione "Ristrutturare e anticipare i mutamenti: quali insegnamenti trarre dall'esperienza recente?" COM(2012)7 del 17 gennaio 2012.

²⁸ Comunicazione della Commissione - Iniziativa "Opportunità per i giovani"(Youth Opportunities Initiative), COM (2011) 933 del 20 dicembre 2011.

²⁹ Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione *Implementing the Youth Opportunities Initiative: first steps taken* (Attuazione dell'iniziativa "Opportunità per i giovani": primi passi compiuti) presenta una relazione intermedia sulle misure adottate di recente dagli Stati membri per combattere la disoccupazione giovanile. Nel febbraio del 2012 "gruppi di intervento" (*action teams*) della Commissione hanno visitato gli otto Stati membri con il più elevato tasso di disoccupazione giovanile. I risultati di queste missioni saranno integrati nei programmi nazionali di riforma.

³⁰ Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012.

³¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Un quadro di qualità per i tirocini.

riforme che determinino le condizioni necessarie affinché in futuro si possano creare posti di lavoro sostenibili e di qualità e coinvolgere attivamente le parti sociali, a tutti i livelli, nell'elaborazione e nella realizzazione di tali riforme. In un numero crescente di imprese questo contributo ha assunto la forma di accordi aziendali transnazionali, grazie ai quali vengono date risposte concordate a livello europeo alle sfide generate dalla crisi e vengono messi a punto meccanismi per gestire i cambiamenti. Accordi aziendali transnazionali interessano già più di 10 milioni di dipendenti e il loro ruolo va ulteriormente riconosciuto e sostenuto.

- **Ridefinire i servizi primari ed essenziali dei servizi pubblici per l'impiego (SPI).** Gli SPI sono i responsabili principali delle politiche di attivazione che contribuiscono a facilitare le transizioni sul mercato del lavoro. Per svolgere pienamente la loro missione gli SPI devono diventare "agenzie per la gestione delle transizioni" e svolgere una nuova combinazione di funzioni "attive" e "passive" a sostegno di transizioni sostenibili durante tutta la vita professionale dei lavoratori. I principali elementi portanti dovrebbero essere servizi moderni di informazioni sul mercato del lavoro, provvedimenti attivi e preventivi riguardanti il mercato del lavoro, sostegno tempestivo all'occupabilità, prestazione di servizi personalizzati, miglioramento del ricorso ai servizi elettronici e sviluppo di solidi partenariati, in particolare con altri servizi per l'impiego, anche in altri Stati membri.
- **Mettere in comune le risorse e concentrarsi su partenariati efficaci.** Nei periodi in cui le risorse per gli investimenti sono limitate, è di vitale importanza mettere in comune risorse finanziarie e materiali e riunire i soggetti interessati attorno ad un obiettivo comune. Un esempio potrebbe essere la messa in comune di risorse da parte di gruppi di datori di lavoro. Le PMI che si associano per rispondere ad esigenze analoghe in materia di assunzione e formazione sono in grado di superare le limitazioni individuali per attirare personale qualificato e stabilire politiche comuni sulle risorse umane. La creazione di partenariati ad un livello territoriale appropriato può contribuire al buon funzionamento delle transizioni, riunendo servizi per l'impiego pubblici, privati e del settore terziario, organismi previdenziali, comuni e amministrazioni regionali, centri di istruzione e formazione, servizi di orientamento professionale, ONG, istituzioni sociali, ecc. La composizione dei partenariati dovrà essere determinata sulla base delle complementarità dei servizi e di un'assegnazione delle risorse efficace rispetto ai costi.

RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO

La Commissione invita gli Stati membri e il Consiglio a:

- portare avanti senza indugio la strategia Europa 2020 e adottare, sulla base degli orientamenti strategici contenuti nella presente comunicazione, un approccio ambizioso e politiche di riforma del mercato del lavoro nel quadro dei rispettivi piani nazionali per l'occupazione (programmi nazionali di riforma).

La Commissione intende:

- presentare una proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini entro la fine del 2012, sulla base di una consultazione dei servizi della Commissione³²;
- presentare una proposta di raccomandazione del Consiglio sulle garanzie per i giovani entro la fine del 2012 e sostenere misure di attivazione a favore dei giovani nel contesto di regimi di garanzia per i giovani;
- intraprendere ulteriori azioni per diffondere le buone pratiche e promuovere il dibattito sugli accordi aziendali transnazionali;
- elaborare entro il 2012, in collaborazione con la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, un piano d'azione europeo per la prestazione sul campo di servizi per l'occupazione pertinenti ed efficaci e le modalità per la sua attuazione pratica in termini di modelli di SPI, obiettivi e compiti alla luce degli obiettivi della strategia Europa 2020;
- censire le nuove forme di occupazione, come la messa in comune delle risorse da parte dei datori di lavoro, e riferire sulle priorità strategiche comuni a sostegno di interventi che consentano alle imprese di essere più flessibili e di rispondere meglio ai cambiamenti, promuovendo nel contempo la fidelizzazione del personale e la creazione di posti di lavoro.

2.2. Investire nelle competenze

L'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti sottolinea l'importanza che mantengono le competenze elevate e segnala un numero crescente di posti vacanti per i quali non si trovano le competenze necessarie³³. Occorre prevedere quali saranno le esigenze di competenze sui mercati del lavoro dell'UE e intervenire rapidamente per rimediare ai disequilibri. Per contribuire alla creazione di occupazione è fondamentale dotare i lavoratori delle competenze richieste dai posti di lavoro. L'Europa e i suoi Stati membri devono comprendere appieno queste esigenze al fine di meglio prevedere i mutamenti economici e trovare soluzioni agli squilibri tra domanda e offerta di competenze. Malgrado i livelli elevati di disoccupazione, in particolari settori e/o regioni sono state rilevate carenze di qualifiche. La mancata corrispondenza tra le competenze disponibili e le esigenze dei mercati del lavoro interessa tutti gli Stati membri, ma in misura diversa. Per affrontare queste sfide, numerosi paesi hanno deciso di mettere in atto strategie nazionali e di approntare strumenti per porre rimedio ai disequilibri riscontrati. A livello europeo si è cominciato ad adottare le misure e ad applicare gli strumenti annunciati nell'iniziativa faro della strategia Europa 2020 "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione". In tutta l'Unione europea il Fondo sociale europeo costituisce una delle principali fonti di investimenti nelle competenze, con oltre 30 miliardi di euro destinati all'acquisizione di competenze e all'apprendimento permanente per il periodo 2007-2013.

³² Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Un quadro di qualità per i tirocini.

³³ Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita per il 2012", progetto di relazione comune sull'occupazione, COM(2011)815, curva di Beveridge pag. 7.

2.2.1. Un monitoraggio migliore del fabbisogno di competenze

L'UE ha creato vari strumenti per prevedere ed anticipare le esigenze di competenze: l'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti fornisce informazioni sulle offerte di lavoro e sulle tensioni a breve termine, mentre il Cedefop elabora periodicamente previsioni a lungo termine e Eurofound, da parte sua, fornisce importanti informazioni tratte da indagini realizzate presso i datori di lavoro e i lavoratori in merito alle condizioni di lavoro, uno degli elementi che spiegano gli squilibri di competenze in questione. La Commissione ha di recente contribuito all'istituzione di consigli sulle competenze settoriali a livello europeo per comprendere meglio le esigenze dei vari settori.

L'Europa, tuttavia, non dispone ancora di una visione globale delle proprie esigenze in materia di competenze. La panoramica europea delle competenze, che sarà avviata entro la fine del 2012, è il primo passo verso la convergenza di tutti gli strumenti di anticipazione esistenti. Tale panoramica offrirà una rassegna complessiva delle prospettive da breve a medio termine, osservate su base europea, nazionale e settoriale, per quanto riguarda i posti di lavoro e le esigenze di competenze e ne seguirà l'evoluzione fino al 2020. Contribuirà a individuare le carenze emergenti di competenze relative a occupazioni specifiche a livello settoriale o transettoriale e sarà una risorsa per gli osservatori delle competenze su scala nazionale, regionale o settoriale, per i centri di orientamento professionale ed educativo, nonché per i consulenti in materia di occupazione e servizi. Sarà inoltre rafforzata la cooperazione tra gli organismi dell'UE che realizzano previsioni e indagini, come Eurofound e Cedefop. Concentrando in modo più sistematico le loro analisi sui singoli paesi, contribuiranno ad una migliore comprensione degli sviluppi su scala nazionale e offriranno informazioni utili per il programma di riforme strutturali di Europa 2020. La convergenza di mezzi e strumenti resterà la priorità principale per gestire in modo più efficace il fabbisogno di competenze.

2.2.2. Un migliore riconoscimento delle competenze e delle qualifiche

Strumenti dell'UE come il quadro europeo delle qualifiche (EQF) o il CV Europass sono stati introdotti per aiutare le persone che si spostano tra istituti di istruzione, imprese, settori e paesi in tutta Europa e per favorire la trasparenza delle competenze e delle qualifiche. Con la progressiva evoluzione dell'EQF, in tutti i titoli individuali rilasciati in Europa dovrà figurare un riferimento ai livelli europei delle qualifiche. I quadri nazionali delle qualifiche dovranno inoltre aprirsi ai titoli rilasciati a livello di settore economico. Il CV Europass sarà completato da un passaporto europeo delle competenze, in cui figurerà una sintesi delle competenze della persona, indipendentemente dal modo in cui sono state acquisite.

2.2.3. Una sinergia migliore tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro

Per affrontare il problema degli squilibri tra domanda e offerta di competenze occorre una stretta collaborazione tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro, e questo a livello sia politico che operativo. A livello politico, affinché si possa garantire l'elaborazione di politiche efficaci, è necessario che gli organi competenti del Consiglio (EPSCO e EYC) cooperino per mezzo dei comitati (EMCO, comitato dell'istruzione).

A livello operativo, occorrono sinergie per facilitare il passaggio dall'istruzione e dalla formazione al mondo del lavoro. Una soluzione consiste nell'introduzione di programmi brevi di studio a livello di istruzione terziaria, orientati in particolare all'acquisizione delle competenze richieste nei settori in cui sono state individuate carenze di competenze.

Le "alleanze della conoscenza" permettono già di costruire forme più strutturate di cooperazione tra università e imprese in vista della creazione di nuovi programmi di studio che promuovano l'imprenditorialità, il *problem solving* e il pensiero creativo. Le alleanze tra il mondo dell'istruzione e le imprese a livello UE dovrebbero essere estese ai centri di istruzione e formazione professionale per tradurre concretamente in programmi di studio e metodi di formazione le analisi svolte dai consigli sulle competenze settoriali.

Collegando le capacità e le competenze alle professioni, anche la classificazione multilingue europea delle capacità, delle competenze e delle professioni (*European multilingual classification of Skills, Competences and Occupations - ESCO*), attualmente in fase di elaborazione, dovrebbe contribuire a promuovere la cooperazione fra i mercati del lavoro e il settore dell'istruzione e della formazione. Il collegamento tra i vari strumenti in materia di competenze, come il CV europeo e i passaporti delle competenze, compreso il passaporto europeo delle competenze, agevolerà inoltre le transizioni verso e sui mercati del lavoro.

A questi strumenti e misure dovrebbero accompagnarsi sforzi intesi a modernizzare i sistemi di istruzione e formazione, che consentano di accrescere la quantità, la qualità e la pertinenza dell'offerta di competenze. Nella seconda metà del 2012 la Commissione presenterà un'iniziativa volta a sfruttare il potenziale dell'istruzione e della formazione al fine di stimolare la crescita, l'occupazione e la competitività.

INVESTIRE NELLE COMPETENZE

Per trovare soluzioni agli squilibri tra domanda e offerta di competenze nell'UE e meglio prevedere i fabbisogni di competenze la Commissione intende:

- adoperarsi, in collaborazione con gli Stati membri e le parti sociali, affinché il Cedefop e Eurofound integrino la loro esperienza a livello settoriale e dell'UE con maggiori conoscenze specifiche per paese e per far sì che la collaborazione tra le due istituzioni sia rafforzata;
- lanciare, entro la fine del 2012, una panoramica europea delle competenze, basata in particolare sull'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti;
- avviare una nuova fase nel riconoscimento delle qualifiche e delle competenze, grazie a orientamenti per indicare in modo sistematico i livelli del quadro europeo delle qualifiche in tutti i nuovi titoli che saranno rilasciati nell'UE e grazie anche a una maggiore complementarietà con il quadro delle qualifiche dell'istruzione superiore;
- garantire, a partire dal 2103, che almeno un quarto dei titoli rilasciati ogni anno contenga un riferimento al livello di qualifica europeo corrispondente;
- introdurre il passaporto europeo delle competenze entro la fine del 2012;
- favorire la creazione di una rete di rappresentanti del mondo del lavoro e dell'istruzione a sostegno della gestione delle competenze.

2.3. Verso un mercato europeo del lavoro

I mercati europei del lavoro sono per la maggior parte caratterizzati dal coesistere di tassi elevati e persistenti di disoccupazione in molte zone e da posti di lavoro difficili da occupare

in regioni o settori in piena crescita³⁴. Le disparità strutturali tra offerta e domanda di manodopera sono diffuse. Come sottolineato dall'analisi annuale della crescita per il 2012³⁵, la mobilità dei lavoratori in Europa è troppo bassa³⁶ rispetto alle dimensioni complessive dei mercati del lavoro dell'UE e alla popolazione attiva, il che ostacola quegli adeguamenti nella distribuzione delle risorse che potrebbero sostenere la crescita economica e occupazionale. Il rafforzamento dell'integrazione dei mercati europei del lavoro e un'effettiva corrispondenza tra domanda e offerta di manodopera sono fattori essenziali affinché tutte le opportunità di lavoro possano essere sfruttate. A tale riguardo, la mobilità non significa soltanto spostarsi dove c'è lavoro o avere accesso a posti di lavoro migliori, ma permette anche un miglioramento delle competenze generali e professionali e un aumento dell'adattabilità e dell'occupabilità.

2.3.1. *Eliminare gli ostacoli giuridici e pratici alla libera circolazione dei lavoratori*

La mobilità dei lavoratori nell'UE continua ad incontrare notevoli ostacoli. Si tratta, in alcuni casi, di ostacoli culturali, profondamente radicati nella società e di difficile soluzione in tempi brevi, come ad esempio quelli legati alla lingua, all'alloggio o a forme di discriminazione. Gli ostacoli di natura linguistica, d'altro canto, potrebbero essere superati finanziando programmi di formazione nelle lingue straniere destinati in modo specifico ai lavoratori che hanno scelto la mobilità. A tal fine sono necessari interventi per creare un atteggiamento di apertura verso tutte le opportunità offerte dalla mobilità in Europa. I lavoratori che scelgono di spostarsi devono tuttavia affrontare anche altre difficoltà³⁷, legate all'esercizio dei diritti conferiti dalla legislazione dell'UE e all'inadeguatezza dell'appoggio offerto alla mobilità geografica all'interno dell'Unione. Benché vi sia un vasto "acquis" legislativo³⁸, i cittadini europei che si spostano al di là delle frontiere devono ancora affrontare ostacoli giuridici, amministrativi e pratici.

- Nove Stati membri mantengono ancora **restrizioni alla libertà di accesso al mercato del lavoro per i lavoratori di Bulgaria e Romania**, malgrado l'impatto globalmente positivo che la mobilità della manodopera proveniente da tali paesi ha avuto sull'economia dei paesi di accoglienza³⁹. Pur riconoscendo il diritto degli Stati membri di applicare queste restrizioni nell'accesso al mercato del lavoro fino al 31 dicembre 2013 in conformità del trattato di adesione, la Commissione ribadisce l'importanza di prepararsi gradualmente alla piena applicazione della normativa UE sulla libera circolazione per i lavoratori bulgari e rumeni.
- **La riserva dell'accesso a determinati impieghi nella pubblica amministrazione** ai propri cittadini conformemente all'articolo 45, paragrafo 4, del TFUE può essere mantenuta in circostanze eccezionali. Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia europea questa eccezione deve essere interpretata restrittivamente e

³⁴ Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita per il 2012", progetto di relazione comune sull'occupazione, COM(2011)815 del 23 novembre 2011.

³⁵ Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita per il 2012", COM(2011) 815 del 23 novembre 2011.

³⁶ Nel 2010 solo il 2,8% della popolazione europea in età lavorativa (dai 15 ai 64 anni) viveva in uno Stato membro diverso da quello d'origine (indagine sulla forza lavoro UE).

³⁷ Indagine speciale Eurobarometro del giugno 2010 sulla mobilità geografica e del mercato del lavoro.

³⁸ La libertà di cercare un lavoro in qualunque Stato membro dell'UE è riconosciuta anche dall'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

³⁹ Relazione sul funzionamento delle disposizioni transitorie in materia di libera circolazione dei lavoratori provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania, COM(2011)729 dell'11 novembre 2011.

riguarda soltanto i posti di lavoro che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o degli enti pubblici⁴⁰. La valutazione di questi criteri deve essere realizzata caso per caso.

- **La mancanza di riconoscimento delle qualifiche professionali** resta un ostacolo reale al funzionamento corretto del mercato unico, in particolare per quanto riguarda la libera circolazione e la mobilità dei lavoratori. Il 19 dicembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta per aggiornare la direttiva sulle qualifiche professionali⁴¹ in modo da adeguarla all'evoluzione dei mercati del lavoro. La proposta introduce una tessera professionale europea per i professionisti ad alta mobilità e prevede un accesso migliore alle informazioni e ai servizi di e-government.
- **Il timore di perdere diritti pensionistici e di sicurezza sociale** rappresenta tuttora una grave preoccupazione per i lavoratori e le persone in cerca di lavoro che hanno intenzione di trasferirsi in un altro paese europeo. Un aspetto importante è rappresentato dalla possibilità per le persone che cercano lavoro in un altro Stato membro di conservare il diritto alle indennità di disoccupazione per più di tre mesi. Sebbene la normativa dell'UE autorizzi gli Stati membri ad estendere tale diritto ad un massimo di sei mesi, questo non è ancora garantito dalle rispettive pratiche nazionali.
- A ciò si aggiunge il fatto che **molti lavoratori mobili non conoscono ancora i propri diritti e i propri obblighi**. La Commissione ribadisce la necessità di garantire un'applicazione corretta dei regolamenti⁴² relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che mettono in particolare evidenza l'obbligo degli Stati membri di aiutare in maniera attiva i cittadini a far valere i loro diritti⁴³. Nel complesso, la mancata applicazione della normativa UE vigente significa che la Commissione dovrà trovare meccanismi supplementari per far rispettare le norme e garantire un'effettiva libera circolazione dei lavoratori. Anche la scarsa conoscenza dei diritti UE e le difficoltà nell'ottenere assistenza in caso di mancato rispetto di tali diritti restano problemi importanti. La Commissione e gli Stati membri stanno collaborando, nel quadro del mercato unico, per facilitare l'accesso alle informazioni e a servizi di assistenza gratuita quali "La tua Europa – Consulenza" e SOLVIT tramite il portale "La tua Europa".
- **Gli ostacoli fiscali incontrati dai cittadini dell'UE** che si trasferiscono in un altro Stato membro per lavorarvi temporaneamente o in via permanente o che attraversano ogni giorno una frontiera per recarsi al lavoro costituiscono una grave barriera alla mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE. Può trattarsi di difficoltà nell'ottenere esenzioni, sgravi fiscali e deduzioni nel paese di lavoro, di aliquote fiscali

⁴⁰ In particolare nella causa C-290/94.

⁴¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2011) 883 del 19 dicembre 2011.

⁴² Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, e regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009.

⁴³ Il diritto di ogni individuo che risieda o si sposti liberamente all'interno dell'UE alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni nazionali è anche specificatamente riconosciuto dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali.

progressive più elevate applicate ai non residenti o di problemi di doppia imposizione.

2.3.2. *Migliorare l'abbinamento fra offerta e domanda di lavoro al di là delle frontiere*

Con soli 25 000 datori di lavoro registrati e circa 150 000 collocamenti/assunzioni all'anno, la rete dei servizi europei dell'occupazione (EURES) non è ancora stata in grado di sfruttare appieno il suo potenziale di occupazione diretta. La Commissione intende pertanto orientare EURES sulla messa in corrispondenza tra domanda e offerta, come pure sul collocamento e sull'assunzione, dotando la rete della più vasta portata e copertura possibile, grazie all'avviamento di servizi innovativi in modalità "self-service" in tutte le lingue europee e alla piena interoperabilità semantica nello scambio di offerte nazionali di lavoro e di dati dei CV⁴⁴. EURES sarà così in grado di fornire un accesso più agevole, in tempo reale, ai posti vacanti disponibili nell'UE e di mettere a disposizione dei datori di lavoro una riserva attiva di candidati in cui possano trovare le competenze necessarie per far crescere le loro imprese.

Si procederà inoltre ad ampliare la rete EURES grazie a programmi mirati di mobilità dei lavoratori che favoriranno le occupazioni per le quali risulta problematico trovare personale, gruppi specifici di lavoratori con un'elevata propensione alla mobilità, nonché i mercati nazionali del lavoro che accolgono o accoglieranno lavoratori europei. A tal fine EURES farà pieno uso dell'analisi dei posti di lavoro vacanti e delle assunzioni realizzata dalla Commissione con strumenti quali l'osservatorio europeo dei posti di lavoro vacanti⁴⁵ e il bollettino europeo per la mobilità professionale⁴⁶. Consultazioni sistematiche con i soggetti interessati, come le parti sociali e i servizi dell'occupazione, aiuteranno ulteriormente EURES a colmare quei posti di lavoro per i quali sono state riscontrate difficoltà di reperimento di personale.

L'obiettivo è che EURES diventi un punto di ingresso e la prima scelta spontanea per tutti i cittadini, i lavoratori legalmente residenti o le persone alla ricerca di lavoro che stanno prendendo in considerazione la possibilità di lavorare in un altro paese europeo come pure per i datori di lavoro che intendono assumere personale di un altro paese europeo, migliorando l'efficienza del mercato del lavoro europeo⁴⁷.

2.3.3. *Considerare gli effetti dell'immigrazione nell'Unione e dell'emigrazione dall'Unione*

Se si considera che, da qui al 2020, le esigenze di manodopera sono destinate ad aumentare in modo significativo nei settori economici più dinamici, mentre subiranno un ulteriore calo per le attività che richiedono qualifiche poco elevate, vi è un forte rischio di deficit di competenze specifiche per i posti di lavoro qualificati. A breve termine, la mobilità nell'UE potrebbe contribuire a ridurre carenze specifiche di manodopera e/o disequilibri tra domanda e offerta nell'UE-27. A lungo termine, tenuto conto soprattutto dell'andamento demografico nell'UE, l'immigrazione economica a partire dai paesi terzi costituirà un elemento chiave per il mercato del lavoro dell'UE. I livelli costantemente elevati di disoccupazione che si registrano in molti Stati membri hanno tuttavia influito sull'accettazione dell'immigrazione per motivi di lavoro

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp>

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>

⁴⁷ Accompanying Staff Working Document *Reforming EURES to meet the goals of Europe 2020* (Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione – Riformare EURES per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020).

da parte dell'opinione pubblica, mentre alcuni Stati membri devono affrontare il fenomeno dell'emigrazione dall'UE di cittadini altamente qualificati provocato dalla crisi economica.

VERSO UN MERCATO EUROPEO DEL LAVORO

Libera circolazione dei lavoratori

La Commissione intende:

- presentare una proposta legislativa entro la fine del 2012 al fine di sostenere i lavoratori mobili (informazioni e consulenza) nell'esercizio dei diritti derivanti dal trattato e dal regolamento n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione⁴⁸;
- dare un nuovo impulso, nel 2012, ai lavori relativi alla direttiva sulla trasferibilità dei diritti a pensione, che stabilisce norme minime per l'acquisizione e la salvaguardia dei diritti a pensione complementare;
- continuare a migliorare il portale "La tua Europa" per offrire uno sportello unico di informazione sui diritti nell'UE e un facile accesso a servizi di assistenza personalizzata quali "La tua Europa – Consulenza" e SOLVIT;
- esaminare possibili misure fiscali per i lavoratori transfrontalieri al fine di proporre provvedimenti volti a eliminare gli ostacoli fiscali incontrati dai lavoratori dipendenti, ma anche dai lavoratori autonomi e dai pensionati.

La Commissione invita gli Stati membri a:

- adottare la proposta della Commissione intesa a modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali in modo da agevolare ulteriormente il riconoscimento, quanto mai necessario, delle qualifiche professionali;
- far conoscere meglio i diritti conferiti dalla normativa UE in materia di lotta alla discriminazione, parità di genere e libera circolazione dei lavoratori e a permettere ai cittadini dell'UE di accedere più facilmente ai posti di lavoro nel settore pubblico conformemente alla legislazione dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia;
- riesaminare la necessità di mantenere le attuali restrizioni alla libertà di accesso al mercato del lavoro per i lavoratori bulgari e romeni fino alla fine del periodo transitorio;
- prevedere l'esportazione delle indennità di disoccupazione per un periodo massimo di sei mesi per i disoccupati che hanno diritto a tali prestazioni e che si recano in un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione, a norma dell'articolo 64 del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale;
- creare canali di comunicazione più efficaci con i lavoratori mobili affinché possano avere pieno accesso alle informazioni sui diritti e sugli obblighi dei lavoratori che si spostano in Europa;
- agevolare gli adempimenti fiscali transfrontalieri tramite un maggiore allineamento dei moduli di dichiarazione e di richiesta rimborso, la traduzione delle informazioni

⁴⁸ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 141 del 27.5.2011, pag. 1.

in tutte le lingue ufficiali dell'UE e un maggiore uso della tecnologia dell'informazione.

Servizi europei dell'occupazione (EURES)

La Commissione propone:

di trasformare i servizi europei dell'occupazione (EURES) in un vasto strumento europeo per l'occupazione in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020. A tal fine intende:

- fare di EURES uno strumento europeo di collocamento e assunzione basato sulla domanda, che risponda ai bisogni economici ma soddisfi anche l'obbligo giuridico di garantire la trasparenza delle offerte di lavoro mediante strumenti innovativi on line di adeguamento tra domanda e offerta di lavoro, fra cui applicazioni di Internet mobile per garantire la massima diffusione e disponibilità;
- introdurre a partire dal 2013 "Match and Map", una funzione innovativa on line in modalità "self-service", per fornire in tempo reale agli utenti una chiara mappa geografica delle offerte di lavoro a livello europeo corrispondenti ai loro profili; il servizio offrirà al tempo stesso agli utenti un feedback individuale sulle ragioni della mancata corrispondenza fra posto di lavoro e competenze, nonché informazioni sulle possibilità di apprendimento per acquisire le competenze mancanti.

La Commissione invita gli Stati membri a utilizzare meglio EURES:

- garantendo che tutte le offerte di lavoro pertinenti di tutti i servizi dell'occupazione siano sistematicamente accessibili a livello nazionale e, tramite la rete EURES, a livello europeo;
- monitorando e migliorando la qualità dei dati sui posti di lavoro vacanti che vengono scambiati all'interno del sistema EURES;
- adoperandosi per conseguire una migliore interoperabilità su scala europea delle offerte di lavoro e dei CV, contribuendo così all'elaborazione di ESCO;
- integrando EURES nell'offerta di servizi di tutti gli attori del mercato del lavoro.

Migrazione

La Commissione propone:

- di avviare una consultazione, entro la fine del 2012, per stimolare ad un ampio dibattito con gli Stati membri, le parti sociali e le parti interessate sul ruolo che dovrebbero svolgere le politiche dell'UE per quanto riguarda le opportunità offerte dalla migrazione economica.

3. MIGLIORARE LA GOVERNANCE DELL'UNIONE

Il semestre europeo è stato la prima tappa di un nuovo approccio adottato dall'Unione, con il quale gli Stati membri e le istituzioni dell'UE cercano di rafforzare il coordinamento economico e di bilancio e di elaborare una politica economica coerente. Il semestre costituisce anche un metodo efficace di governance mediante il quale controllare e orientare l'attuazione degli interventi a sostegno degli obiettivi di Europa 2020. Il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio è stato inoltre rafforzato di recente dal pacchetto sulla governance economica (il cosiddetto "six-pack"), dal secondo pacchetto proposto sulla governance

economica (il cosiddetto "two-pack") e dal trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria. Il miglioramento della governance e del coordinamento dell'occupazione nell'UE è diventato fondamentale per almeno due motivi. In primo luogo, la partecipazione al mercato del lavoro, la disoccupazione e il costo del lavoro sono fattori che influiscono sulla stabilità macroeconomica: tali fattori sono presi in considerazione nel nuovo regolamento sulla prevenzione e sulla correzione degli squilibri macroeconomici. In secondo luogo, la crisi ha ulteriormente evidenziato l'interdipendenza delle economie e dei mercati del lavoro dell'UE, sottolineando la necessità di associare alla nuova governance economica un coordinamento rafforzato delle politiche sociali ed occupazionali, in linea con la strategia europea per l'occupazione prevista dal trattato.

3.1. Completare il rafforzamento dei sistemi nazionali di informazione e coordinamento con una migliore sorveglianza multilaterale

Nel dicembre del 2011 il Consiglio europeo ha riconosciuto l'importanza di integrare il rafforzamento del coordinamento economico con il miglioramento del monitoraggio delle politiche occupazionali e sociali⁴⁹. Questo impegno politico è stato ribadito dal Consiglio europeo di primavera del 2012, che ha chiesto agli Stati membri di elaborare piani nazionali per l'occupazione in cui vengano definite iniziative globali in materia di occupazione.

Il piano nazionale per l'occupazione, che è parte integrante del programma nazionale di riforma di uno Stato membro, deve fornire risultati chiave, a partire dagli orientamenti a favore dell'occupazione espressi dal Consiglio europeo, per affrontare le debolezze strutturali del mercato del lavoro e incidere, a breve e medio termine, sull'occupazione. I piani dovranno comprendere un calendario preciso che indichi come il programma di riforma pluriennale sarà messo in atto nel corso dei 12 mesi successivi.

Oltre a rafforzare la priorità data dai programmi nazionali di riforma al miglioramento dei risultati in materia di occupazione, i piani nazionali per l'occupazione dovrebbero anche contribuire a potenziare il coordinamento delle politiche occupazionali a livello dell'UE. Una maggiore pressione reciproca a livello UE può agevolare l'attuazione e aiutare a mantenere l'orientamento verso gli obiettivi. Il principale strumento di pressione reciproca resta la possibilità per il Consiglio di adottare raccomandazioni specifiche per paese come previsto dal trattato. Per rafforzare il coordinamento delle politiche, quest'anno il comitato per l'occupazione ha adottato nuovi metodi di lavoro: essi prevedono una serie di verifiche inter pares che consentiranno al comitato di giungere a una posizione multilaterale in merito all'attuazione delle riforme, contribuendo così alla valutazione da parte della Commissione e del Consiglio. La sorveglianza multilaterale può essere ulteriormente rafforzata anche grazie a un sistema di monitoraggio del mercato del lavoro basato su dati oggettivi e a un programma di controllo individuale per i paesi che non rispettano le raccomandazioni specifiche ad essi destinate. Ciò dovrebbe consentire una sorveglianza continua, trasparente e completa dei risultati degli Stati membri in materia di occupazione e dei progressi realizzati verso i principali obiettivi della strategia Europa 2020.

⁴⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 e conclusioni del Consiglio EPSCO del 1° dicembre 2011.

3.2. Rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali

Le parti sociali svolgono un ruolo importante sul piano nazionale nella definizione delle norme del mercato del lavoro o nella fissazione dei salari e influenzano considerevolmente altre politiche strutturali nel corso di consultazioni tripartite, come ad esempio nel settore della sicurezza sociale. Il loro apporto è inoltre fondamentale per quanto riguarda l'attuazione di misure quali quelle in materia di apprendistato o di apprendimento permanente efficace. A livello dell'UE le parti sociali partecipano attualmente, oltre che alle consultazioni sulle proposte legislative pertinenti, a un dialogo macroeconomico biennale e contribuiscono, due volte all'anno, a scambi di opinioni al più alto livello politico in seno al vertice sociale trilaterale⁵⁰. Sia il dialogo macroeconomico che i vertici sociali trilaterali sono importanti occasioni di coinvolgimento delle parti sociali, anche nel quadro del semestre europeo. Vi è ancora tuttavia la possibilità di migliorare ulteriormente i meccanismi di partecipazione delle parti sociali al coordinamento delle politiche economiche e occupazionali su scala UE, soprattutto in vista del semestre europeo⁵¹.

Se l'autonomia del dialogo sociale è indiscutibile e le prassi nazionali vengono rispettate (conformemente all'articolo 152 e all'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE), affinché la governance economica europea sia efficace ed inclusiva occorre però che il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche economiche ed occupazionali sia proporzionato all'evoluzione dei meccanismi di sorveglianza e coordinamento. È il caso, ad esempio, dei meccanismi di fissazione dei salari: varie questioni di ordine salariale sono state infatti sollevate nelle raccomandazioni specifiche per paese⁵² del 2011 e l'andamento dei costi unitari nazionali del lavoro è oggetto di un monitoraggio nel quadro della prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici⁵³.

3.3. Rafforzare il legame tra politica e finanziamenti

In assenza di investimenti significativi nel capitale umano risulterà impossibile costruire mercati del lavoro dinamici e inclusivi, ridurre gli squilibri, migliorare le competenze e accrescere la mobilità geografica. La Commissione ha quindi proposto, nel quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, di destinare a ogni tipo di regione stanziamenti minimi del Fondo sociale europeo, per un totale di almeno 84 miliardi di euro. Oltre a rendere necessario l'esame (o il riesame) delle priorità nazionali di bilancio nel contesto del risanamento di bilancio "intelligente", coordinato attraverso il semestre europeo, lo scrupoloso allineamento del bilancio dell'UE alla strategia Europa 2020 nel prossimo periodo di programmazione deve essere visto come un'opportunità per accrescere e migliorare l'impiego dei finanziamenti UE a sostegno degli sforzi di riforma intrapresi dagli Stati membri⁵⁴.

⁵⁰ Nel 2012 la Commissione intende proporre un aggiornamento della decisione 2003/174 del Consiglio che istituisce un vertice sociale trilaterale, in linea con le disposizioni del TFUE.

⁵¹ Conclusioni del Consiglio (EPSCO) del 1° dicembre 2011, punto 9.5.

⁵² Raccomandazioni del Consiglio del 12 luglio 2011 sui programmi nazionali di riforma.

⁵³ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011.

⁵⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006, COM(2011) 615.

A tal fine è necessario che vi sia una stretta corrispondenza fra le priorità dei contratti di partenariato e dei programmi operativi successivi al 2013, che beneficeranno del sostegno del FSE, e gli orientamenti forniti nel quadro della governance economica dell'UE, in particolare della governance migliorata delle politiche in materia di occupazione. Parallelamente la Commissione si sta adoperando per migliorare il coordinamento e l'integrazione dei fondi di cui beneficeranno i contratti di partenariato, in particolare il FSE e il FESR come pure il FEASR e il FEAMP. Questo approccio mira a massimizzare le sinergie, soprattutto dal punto di vista dell'occupazione.

Alla valutazione inter pares rafforzata dell'attuazione delle riforme e allo scambio delle migliori pratiche, che rientreranno nelle nuove funzioni del comitato per l'occupazione, dovrà aggiungersi anche una valutazione dell'efficacia dei relativi investimenti al fine di migliorarli ulteriormente, se del caso.

La Commissione propone:

di potenziare il coordinamento e la sorveglianza multilaterale nel settore delle politiche per l'occupazione. A tal fine intende:

- pubblicare, insieme al progetto di relazione comune sull'occupazione e su base annuale, un sistema di analisi comparativa fondato su indicatori selezionati di occupazione. Il sistema sarà elaborato in cooperazione con gli Stati membri e si baserà sul quadro di valutazione comune e sul monitoraggio dei risultati in materia di occupazione, uno strumento messo a punto con gli Stati membri per identificare le principali sfide nel campo dell'occupazione;
- elaborare, entro il 2012 e in collaborazione con gli Stati membri e con tutti i soggetti interessati, un "quadro di valutazione" per monitorare i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione dei piani nazionali per l'occupazione, nell'ambito dei programmi nazionali di riforma; il primo quadro dovrebbe essere realizzato nell'ambito dell'analisi annuale della crescita per il 2013 (relazione comune sull'occupazione);

di rafforzare il coinvolgimento delle parti sociali europee nel semestre europeo. A tal fine intende:

- prevedere un coinvolgimento effettivo delle parti sociali dell'UE nelle principali priorità strategiche relative alle politiche per l'occupazione i) nel quadro del semestre europeo per procedere a uno scambio di opinioni sulle priorità in materia di crescita e occupazione e ii) prima delle riunioni del Consiglio ECOFIN e EPSCO di primavera (a cui parteciperà la presidenza del Consiglio);
- avviare, nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali sancita dall'articolo 152 del trattato, un dialogo tripartito a livello UE per controllare e discutere dell'evoluzione dei salari in relazione alla produttività, all'inflazione e alla domanda interna, alla disoccupazione e alle disparità di reddito;

di rafforzare il legame tra le politiche per l'occupazione e gli strumenti finanziari pertinenti. A tal fine intende:

- tenere pienamente conto delle priorità dei programmi nazionali di riforma, in particolare dei piani nazionali per l'occupazione, nell'elaborazione dei contratti di partenariato e dei programmi operativi per il periodo 2014-2020, compreso il relativo

quadro di riferimento dei risultati, sulla base delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese e delle osservazioni del comitato per l'occupazione;

- rivedere i contratti di partenariato e i programmi operativi, se del caso, alla luce delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, come previsto dall'articolo 21 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni per i Fondi del quadro strategico comune;
- tenere conto della valutazione derivante dal quadro di riferimento dei risultati dei fondi nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma nel periodo 2014-2020.

La Commissione invita gli Stati membri e il Consiglio a:

- mettere a punto, mediante il comitato per l'occupazione, i meccanismi necessari per rafforzare la sorveglianza multilaterale in materia di occupazione;
- discutere e adottare questi nuovi meccanismi nel quadro del comitato per l'occupazione affinché possano essere rapidamente approvati dal Consiglio e integralmente applicati nel corso del semestre europeo 2013;
- utilizzare pienamente i finanziamenti che saranno forniti, in gestione concorrente, a partire dal 2014 nel quadro del Fondo sociale europeo per sostenere gli investimenti destinati a rispondere alle principali sfide in materia di occupazione.

Conclusioni

Scopo della presente comunicazione è illustrare le misure più efficaci da adottare, nel contesto economico attuale, per realizzare l'obiettivo della strategia Europa 2020 in materia di occupazione e rafforzare la dimensione occupazionale della strategia stessa. La comunicazione intende procedere in modo concreto, fornendo orientamenti sostanziali utili agli Stati membri nel quadro dei rispettivi piani nazionali per l'occupazione e proponendo soluzioni per orientare maggiormente la governance dell'UE verso l'occupazione:

- la Commissione propone orientamenti strategici per sostenere la creazione di posti di lavoro e le riforme del mercato del lavoro - sottolineando l'importanza degli investimenti - e invita il Consiglio ad adottare a tal fine un approccio ambizioso;

- la Commissione illustra le azioni da intraprendere per affrontare il problema degli squilibri fra domanda e offerta di competenze e per migliorare la mobilità della manodopera, eliminando così gli ostacoli alla realizzazione di un effettivo mercato europeo del lavoro;

- la Commissione propone misure intese a rafforzare la sorveglianza multilaterale, migliorare il coinvolgimento delle parti sociali nella governance dell'occupazione e allineare ulteriormente politiche e finanziamenti allo scopo di ottimizzare i risultati in materia di occupazione ottenuti grazie agli strumenti del bilancio UE.

ALLEGATO

I tre piani d'azione illustrati nel presente allegato (serie di interventi chiave in materia di occupazione per l'economia verde, un piano d'azione per il personale sanitario dell'UE e serie di interventi chiave a favore dell'occupazione nel settore delle TIC) sono proposti in linea con la sezione 1.2 "Sfruttare il potenziale di creazione di posti di lavoro dei settori chiave" della presente comunicazione. Ciascuno di essi è inoltre oggetto di un documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Serie di interventi chiave in materia di occupazione per l'economia verde

In risposta alle conclusioni del Consiglio EPSCO del dicembre 2010 su "politiche dell'occupazione per un'economia competitiva, a bassa emissione di CO2, efficiente sotto il profilo delle risorse e verde", la Commissione presenta una *serie di interventi chiave in materia di occupazione* intesi a garantire il successo del passaggio all'economia verde.

La Commissione intende:

1. promuovere l'integrazione dell'occupazione "verde" nei piani nazionali per l'occupazione

- collaborando con il comitato per l'occupazione (EMCO) per sviluppare i suoi indicatori sui posti di lavoro verdi e assicurare un **monitoraggio sistematico delle misure di riforma**;

- incoraggiando gli Stati membri a rispondere alle **esigenze di riconversione e riqualificazione della manodopera** mediante **politiche attive del mercato del lavoro e l'apprendimento permanente**, anche grazie all'integrazione di misure di questo tipo nelle strategie di sviluppo regionale, urbano o locale, a seconda dei casi;

- ponendo in evidenza, nel corso del semestre europeo 2013, **l'importanza dell'efficienza delle risorse ai fini dell'occupazione** e la realizzazione delle necessarie riforme. Gli Stati membri saranno in particolare incoraggiati a **fare un maggiore uso delle imposte ambientali e degli introiti derivanti dal sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) per ridurre la pressione fiscale sul lavoro**;

2. potenziare le informazioni sulle competenze "verdi"

- adoperandosi affinché gli **strumenti di anticipazione delle competenze a livello UE** (panoramica europea delle competenze, ESCO, indagini del Cedefop e di Eurofound ecc.) siano in grado di soddisfare le esigenze emergenti di competenze verdi;

- organizzando nel 2013 una serie di **azioni di apprendimento reciproco con i soggetti pertinenti del mercato del lavoro**, riguardanti in particolare l'integrazione degli aspetti relativi alle competenze e alla formazione nelle più ampie strategie nazionali di crescita verde (programma di apprendimento reciproco della DG EMPL) nonché le modalità e gli strumenti per collaborare con le imprese allo scopo di orientare le persone in cerca di lavoro e i lavoratori a rischio di esubero verso le professioni verdi emergenti (dialogo tra servizi pubblici per l'impiego);

- promuovendo una maggiore diffusione di **sistemi normalizzati di certificazione delle competenze** grazie al programma "Energia intelligente – Europa" nel **2013/2014**;

3. promuovere un maggiore utilizzo degli strumenti finanziari dell'UE a favore di investimenti "verdi" intelligenti

- adoperandosi, in collaborazione con la **Banca europea per gli investimenti**, per **rafforzare ulteriormente la capacità di prestito a favore di iniziative imprenditoriali pubbliche e private** nel campo dell'efficienza delle risorse e delle energie rinnovabili;

- incoraggiando gli Stati membri a rispondere, grazie ai programmi operativi **finanziati dal FSE per il periodo 2014-2020**, alle esigenze di formazione nelle competenze verdi, a rafforzare le capacità dei servizi pubblici per l'impiego di prestare assistenza nelle transizioni verso i posti di lavoro verdi e a orientare le risorse del **FESR** verso investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili, in linea con la proposta della Commissione;

- avviando nel 2013, nel quadro dello strumento Progress di microfinanza, un **forum delle parti interessate della microfinanza e dell'imprenditorialità sociale** al fine di spingere gli intermediari finanziari locali a promuovere attività imprenditoriali nell'economia verde;

- favorendo iniziative innovative che uniscano gli aspetti dell'efficienza delle risorse e dell'occupazione inclusiva, nel quadro della sezione **"sperimentazione sociale"** dello strumento PROGRESS;

4. creare partenariati tra i soggetti del mercato del lavoro

- sostenendo progetti di cooperazione riguardanti posti di lavoro verdi e le transizioni verso un'economia verde nell'ambito dell'invito a presentare proposte **PARES 2013** per progetti innovativi tra servizi dell'occupazione;

- collaborando con le **parti sociali europee** al fine di trovare le modalità per agevolare il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio grazie a iniziative specifiche nel quadro del loro **programma di lavoro per il periodo 2012-2014**;

- facendo conoscere le migliori attività e iniziative bipartite e tripartite a favore dei posti di lavoro verdi con la pubblicazione, nel 2013, di un **manuale di buone pratiche**.

Un piano d'azione per il personale sanitario dell'UE

Per aiutare gli Stati membri ad affrontare le sfide relative al settore sanitario e in linea con l'impegno da essi assunto a collaborare in questo ambito, impegno sancito nelle conclusioni del Consiglio del dicembre 2010, la Commissione propone un **piano d'azione** basato sugli interventi illustrati di seguito.

La Commissione intende:

1. migliorare la programmazione e la previsione del personale sanitario nell'UE

- creando, entro la fine del 2012, una piattaforma europea degli Stati membri e delle organizzazioni professionali grazie all'avvio di **un'azione comune triennale dell'UE sulla previsione e sulla programmazione nel quadro del programma in materia di salute** al fine di scambiare buone pratiche, elaborare metodi di previsione sulle **esigenze in materia di**

personale sanitario e di **programmazione efficace della forza lavoro** e migliorare i dati sul personale sanitario a livello dell'UE;

- elaborando, entro il 2014, orientamenti sullo scambio di **capacità di istruzione e formazione nelle professioni sanitarie** al fine di utilizzare meglio le capacità esistenti in base ai risultati di uno studio che verrà avviato nel 2013 e che censirà le capacità degli Stati membri in materia di istruzione e formazione nel settore sanitario, in particolare a livello di università di medicina e di scuole per infermieri;

2. anticipare meglio il fabbisogno di competenze nel settore sanitario

- sostenendo la creazione, nel 2013, di un **consiglio europeo sulle competenze per il settore infermieristico e di assistenza** allo scopo di meglio analizzare e anticipare il fabbisogno di competenze per le professioni di questo settore, tenendo adeguatamente conto della proposta di modernizzare la direttiva sulle qualifiche professionali;

- incoraggiando i partenariati tra i centri di istruzione e formazione professionale e i datori di lavoro del settore sanitario grazie ai lavori di **un'alleanza pilota sulle competenze settoriali**, che sarà istituita nel 2013;

- promuovendo lo scambio di buone pratiche sullo **sviluppo professionale continuo** per aggiornare le abilità e le competenze e contribuire a mantenere il personale sanitario nel posto di lavoro grazie all'apprendimento permanente, attraverso un riesame e un censimento dei sistemi e delle pratiche nazionali, da realizzare nel 2013;

- elaborando, entro il 2014, raccomandazioni sui **requisiti in materia di formazione degli assistenti sanitari**, compreso il **sostegno educativo ai prestatori di cure informali**, sulla base di un'analisi della portata delle abilità e delle competenze richieste agli **assistenti sanitari**, tramite la creazione di **una rete pilota di esperti e di una base dati sull'assistenza sanitaria**;

3. stimolare gli scambi in materia di assunzione e fidelizzazione del personale sanitario

- lanciando, entro il 2013, un **censimento delle strategie innovative ed efficaci per l'assunzione e la fidelizzazione del personale** nel settore sanitario **allo scopo di favorire lo scambio di buone pratiche** fra Stati membri, grazie a una gara d'appalto e allo studio di una possibile azione comune con gli Stati membri;

4. sostenere l'assunzione di operatori sanitari sulla base di principi etici

- **aiutando** gli Stati membri ad applicare il **codice globale di condotta per il reclutamento internazionale di personale sanitario dell'OMS (*WHO Global Code of Practice for the International recruitment of Health Personnel*) grazie allo sviluppo di un approccio comune.**

Serie di interventi chiave a favore dell'occupazione nel settore delle TIC

Sono stati fatti notevoli passi avanti nell'attuazione della comunicazione della Commissione "Competenze informatiche (eSkills) per il XXI secolo"⁵⁵. Esiste ormai un ampio consenso sulla necessità di una strategia a lungo termine dell'UE in materia di competenze informatiche, basata su una cooperazione attiva tra la Commissione, gli Stati membri, le regioni e le parti sociali, per sfruttare il potenziale di occupazione offerto dalle TIC.

La Commissione intende:

1. istituire partenariati tra più soggetti allo scopo di

- meglio identificare gli **squilibri** presenti sul mercato del lavoro tra domanda e offerta di profili professionali nel campo delle TIC;
- coinvolgere le organizzazioni e le reti che propongono **l'elaborazione, la fornitura e la certificazione di iniziative di formazione sulle competenze TIC**, ponendo l'accento sull'occupabilità e sulla certificazione delle competenze informali;
- sostenere **campagne di sensibilizzazione** [settimana europea delle competenze informatiche (European e-Skills Week)⁵⁶, settimana della navigazione in rete (Get Online Week)] e **promuovere le carriere nelle TIC** al fine di attirare e coinvolgere i giovani e le categorie non sufficientemente rappresentate, come le donne, i lavoratori a metà carriera e i gruppi vulnerabili;

2. rafforzare il quadro europeo delle competenze informatiche

- creando, entro il 2013, una sezione specifica dedicata alle carriere nel settore delle TIC sul sito web della **panoramica europea delle competenze**;
- **proseguendo, nel 2012, l'elaborazione del quadro europeo delle competenze informatiche** sviluppato dal CEN⁵⁷ allo scopo di fornire, entro il 2013, descrittori delle competenze digitali e uno strumento di autovalutazione per tutti i discenti, da integrare nel futuro passaporto europeo delle competenze;
- elaborando, nel 2013, **orientamenti europei** per l'e-learning sulla base delle esigenze delle imprese e delle migliori pratiche, come pure delle iniziative dell'industria;
- promuovendo **programmi brevi di qualifica**, nell'istruzione superiore e nell'istruzione e formazione professionale, per rendere possibile l'acquisizione di competenze informatiche specifiche ed applicate;

3. contribuire all'aumento di una manodopera altamente qualificata nelle TIC

- mettendo a punto, nel corso del 2012, **marchi di qualità per le formazioni** e le

⁵⁵ Evaluation of the implementation of the Commission's Communication on e-Skills for the 21st Century (Valutazione dell'attuazione della comunicazione della Commissione su competenze informatiche (eSkills) per il XXI secolo) ottobre 2010
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/reports/eskills21_final_report_en.pdf.

⁵⁶ Cfr. <http://eskills-week.ec.europa.eu>.

⁵⁷ Comitato europeo di normalizzazione (CEN)

certificazioni **dell'industria delle TIC**, compatibili con il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (EQAVET) e sviluppando, nel 2013, un progetto pilota che consenta di fornire una **panoramica interattiva delle certificazioni rilasciate dal settore delle TIC** e una prova di autovalutazione on line per gli operatori delle TIC;

- incoraggiando sinergie tra le azioni in materia di competenze TIC, imprenditorialità e *cloud computing* nel contesto del futuro piano d'azione dell'UE sul **cloud computing**;

- proseguendo **l'iniziativa dell'UE sulla e-leadership** avviata nel 2012 per rispondere alle esigenze degli imprenditori, dei dirigenti, degli operatori delle TIC e degli utenti avanzati, con una particolare attenzione per le nuove imprese e le PMI;

4. promuovere un maggiore utilizzo degli strumenti finanziari dell'UE a favore di investimenti nelle competenze TIC

- incoraggiando gli Stati membri a rafforzare la formazione informatica nei loro sistemi di istruzione e formazione e a promuovere l'inclusione digitale grazie a **programmi operativi finanziati dal FSE** nel periodo 2014-2020.

Bruxelles, 14 febbraio 2012

I rappresentanti della Commissione si uniscono ai gruppi di intervento negli Stati membri con il livello di disoccupazione giovanile più alto per ottenere rapidamente risultati sul campo

Perché sono necessari i gruppi di intervento?

La disoccupazione sta raggiungendo livelli molto elevati in alcuni Stati membri (cfr. tabella sotto) e questo può produrre conseguenze di lungo termine per i giovani europei che sono estraniati dal mondo del lavoro. Per questi motivi, i leader europei incontratisi a Bruxelles il 30 gennaio 2012 (Consiglio europeo informale) hanno concordato sulla necessità di un forte impegno per combattere la disoccupazione giovanile e raggiungere a breve due obiettivi concreti.

Innanzitutto, dobbiamo fare tutto il possibile per aiutare i giovani a inserirsi nel mondo del lavoro, dell'istruzione o della formazione. In secondo luogo, le piccole e medie imprese (PMI) – a cui si deve la creazione dell'80% dei posti di lavoro in Europa – devono essere aiutate ad accedere a finanziamenti abbordabili. Le restrizioni nell'accesso alle fonti abituali di finanziamento e il costo del credito scoraggiano le PMI dall'evadere gli ordinativi o dallo stipulare nuovi contratti, il che genera un effetto di rallentamento per economia e occupazione.

Gli esperti della Commissione europea sono pronti a recarsi sul campo per affrontare la situazione e le esigenze specifiche di ogni paese. I fondi e le competenze di cui l'UE dispone fungeranno da volano per potenziare gli sforzi nazionali volti a porre rimedio alla disoccupazione giovanile e ai problemi di finanziamento delle PMI.

Situazione della disoccupazione giovanile (fine 2011)

Stato membro	Slovacchia	Grecia	Spagna	Portogallo	Irlanda	Italia	Lituania	Lettonia
Tasso di disoccupazione	30,7%	46,6%	49,6%	35,1%	29,3%	30,1%	31,1%	29,9%

Chi sono i gruppi di intervento?

I gruppi di intervento sono formati da rappresentanti delle autorità nazionali e da funzionari delle direzioni generali Politica regionale, Occupazione, affari sociali e inclusione, Istruzione e cultura e Affari economici e finanziari. I coordinatori sono rappresentanti del gabinetto del Primo ministro degli Stati membri e del Segretariato generale sotto l'autorità del presidente Barroso. I gruppi si riuniranno tra il 13 e il 24 febbraio 2012 in otto Stati membri (Italia, Irlanda, Grecia, Portogallo, Lettonia, Spagna, Lituania e Slovacchia, cioè gli Stati membri con il livello più elevato di disoccupazione giovanile).

Quali sono i compiti dei gruppi di intervento?

Il presidente Barroso ha lanciato questa iniziativa al fine di far leva sui finanziamenti e sul bagaglio di esperienza dell'UE per ottenere risultati più rapidi ed efficaci. Ogni gruppo collaborerà con le autorità nazionali e le parti sociali alla definizione di azioni mirate per combattere la disoccupazione giovanile e aiutare le PMI ad accedere a prestiti e finanziamenti.

Gli esperti esamineranno in una nuova ottica l'impiego dei Fondi strutturali e discuteranno sul modo in cui aiutare le autorità nazionali a riassegnarli a progetti suscettibili di produrre i massimi risultati nei tempi più brevi. Essi saranno inoltre disponibili a fornire consulenza su soluzioni di medio e lungo termine volte a potenziare l'occupazione, quali adeguamenti dei contributi sociali o una correzione della politica fiscale.

Quanto denaro UE è disponibile di fatto?

Durante il Consiglio europeo informale il presidente Barroso ha indicato una cifra complessiva pari a 82 miliardi di EUR ancora da assegnare a progetti concreti in tutti i 27 Stati membri. Ciò riguarda i Fondi strutturali dell'UE (Fondo di coesione, Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale) per il periodo 2007-2013. Le cifre variano a seconda degli Stati membri in base alla rapidità con cui ciascuno di essi ha già speso o previsto di spendere la cifra totale. La tabella di seguito riportata fornisce una stima approssimativa degli importi non ancora stanziati a gennaio 2011 negli otto Stati membri che presentano il livello di disoccupazione giovanile più elevato.

Stato membro	Slovacchia	Grecia	Spagna	Portogallo	Irlanda	Italia	Lituania	Lettonia
Fondi non assegnati in % del totale dei fondi UE 2007-2013	20%	21%	31%	14%	In fase di verifica, eventualità di riassegnazione	29%	15%	10%

Quali sono le cause più comuni dell'elevato livello di disoccupazione negli otto Stati membri considerati e che tipo di sostegno europeo può essere più utile?

Non è possibile fare generalizzazioni. In Grecia, Irlanda e Portogallo (destinatari dei programmi UE/FMI) le cause sono legate alle conseguenze della crisi economica e finanziaria, spesso aggravata dalle difficoltà strutturali esistenti. In altri Stati membri come Slovacchia, Lituania e Lettonia uno dei principali fattori è rappresentato dallo squilibrio tra la domanda e l'offerta di competenze sul mercato del lavoro. In Italia numerosi fattori hanno contribuito al problema, ad esempio la segmentazione del mercato del lavoro e un sistema di sostegno ai disoccupati non equilibrato che ha creato disparità tra le diverse generazioni. In Spagna il livello di abbandoni scolastici è molto elevato, il che ha un impatto sulla capacità della forza lavoro di soddisfare la domanda di determinate competenze.

Di conseguenza, le soluzioni a breve termine devono riflettere le diverse situazioni. In alcuni casi sarà decisivo un sostegno rapido alla formazione finalizzata ad adeguare le competenze alle esigenze del mercato del lavoro. In altri casi, come in Irlanda o nell'Italia settentrionale, si tratterà di porre maggiore enfasi sui finanziamenti alle PMI che hanno bisogno di accedere a fondi per mantenere o espandere le proprie attività. In Italia, Spagna e Portogallo è stato recentemente deciso l'avvio di riforme di ampio respiro, perciò l'impegno dei gruppi di intervento sarà soprattutto finalizzato a integrare e accelerare quanto è stato concordato. Nella maggior parte dei casi le politiche di istruzione e formazione possono svolgere un ruolo centrale. Un modo per sostenere i giovani nel breve e medio termine è quello di offrire un maggior numero di apprendistati e tirocini, ad esempio mediante i programmi UE Erasmus e Leonardo da Vinci.

Come funzionerebbe la riassegnazione e qual è il ruolo degli Stati membri?

I Fondi strutturali sono assegnati ai programmi operativi nazionali e regionali all'inizio di ogni ciclo finanziario di 7 anni dell'UE. I mezzi finanziari sono previsti o distribuiti a progetti specifici che corrispondono agli obiettivi dei programmi operativi nel corso del ciclo di bilancio. Per questo motivo, gli Stati membri dispongono ancora di importi non stanziati o impegnati che possono essere trasferiti o riprogrammati a seconda delle circostanze. Attualmente, negli otto paesi che stanno compiendo grandi sforzi, tali fondi possono essere concentrati sulla disoccupazione giovanile e le PMI.

La riprogrammazione deve essere concordata tra la Commissione europea e ciascuno degli otto Stati membri; questo aspetto rappresenterà il principale compito dei gruppi di intervento.

In che modo i gruppi di intervento si relazionano con l'attuale assistenza della Commissione nei paesi che ricevono sostegno finanziario UE/FMI quali Grecia o Portogallo?

L'operato dei gruppi di intervento è complementare ai programmi finalizzati ad aiutare la ripresa economica di ogni paese assistito. La task force per la Grecia aiuta il governo greco nell'ambito delle riforme strutturali, delle riforme fiscali, delle privatizzazioni, e del riorientamento del Fondo di coesione per meglio accompagnare le riforme improntate alla crescita. I gruppi di intervento si concentreranno specificatamente sull'occupazione giovanile e le PMI per contribuire a raggiungere risultati concreti che rientrano nell'agenda per la crescita nel lungo termine.

Qual è il calendario previsto?

I risultati iniziali delle missioni e delle discussioni dei gruppi di intervento saranno presentati dal presidente Barroso al Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012. I relativi risultati saranno quindi integrati dagli otto paesi nei loro programmi di riforma nazionale da presentare alla Commissione entro metà aprile nell'ambito del semestre europeo.

Si tratta di un progetto pilota proposto dal presidente Barroso in relazione agli otto Stati membri con il livello più elevato di disoccupazione, tuttavia se esso avrà successo potrà essere applicato da altri Stati membri interessati.

81/2012 - 1 June 2012

April 2012

Euro area unemployment rate at 11.0%

EU27 at 10.3%

The **euro area**¹ (EA17) seasonally-adjusted² unemployment rate³ was 11.0% in April 2012, stable compared with March⁴. It was 9.9% in April 2011. The **EU27**¹ unemployment rate was 10.3% in April 2012, compared with 10.2% in March⁴. It was 9.5% in April 2011.

Eurostat estimates that 24.667 million men and women in the **EU27**, of whom 17.405 million were in the **euro area**, were unemployed in April 2012. Compared with March 2012, the number of persons unemployed increased by 102 000 in the **EU27** and by 110 000 in the **euro area**. Compared with April 2011, unemployment rose by 1.932 million in the **EU27** and by 1.797 million in the **euro area**.

These figures are published by **Eurostat, the statistical office of the European Union**.

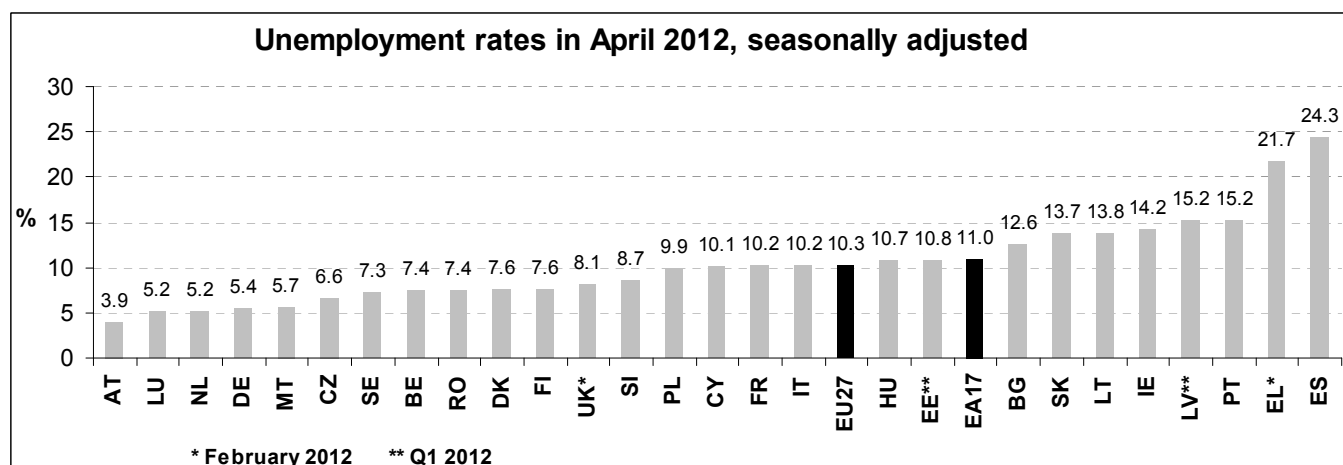
Among the Member States, the lowest unemployment rates were recorded in **Austria** (3.9%), **Luxembourg** and the **Netherlands** (both 5.2%) and **Germany** (5.4%), and the highest in **Spain** (24.3%), **Greece** (21.7% in February 2012), **Latvia** (15.2% in the first quarter of 2012) and **Portugal** (15.2%).

Compared with a year ago, the unemployment rate fell in eleven Member States, increased in fifteen, and remained stable in **Ireland**. The largest falls were observed in **Estonia** (13.6% to 10.8% between the first quarters of 2011 and 2012), **Lithuania** (16.0% to 13.8%) and **Latvia** (16.8% to 15.2% between the first quarters of 2011 and 2012). The highest increases were registered in **Greece** (15.2% to 21.7% between February 2011 and February 2012), **Spain** (20.7% to 24.3%) and **Cyprus** (7.1% to 10.1%).

Between April 2011 and April 2012, the unemployment rate for males increased from 9.7% to 10.9% in the **euro area** and from 9.4% to 10.2% in the **EU27**. The female unemployment rate rose from 10.2% to 11.2% in the **euro area** and from 9.6% to 10.3% in the **EU27**.

In April 2012, 5.462 million young persons (under 25) were unemployed in the **EU27**, of whom 3.358 million were in the **euro area**. Compared with April 2011, youth unemployment rose by 268 000 in the **EU27** and by 214 000 in the **euro area**. In April 2012, the youth unemployment rate was 22.4% in the **EU27** and 22.2% in the **euro area**. In April 2011 it was 20.9% and 20.4% respectively. The lowest rates were observed in **Germany** (7.9%), **Austria** (8.9%) and the **Netherlands** (9.4%), and the highest in **Greece** (52.7% in February 2012) and **Spain** (51.5%).

In April 2012, the unemployment rate was 8.1% in the **USA** and 4.6% in **Japan**.



1. The euro area (EA17) consists of Belgium, Germany, Estonia, Ireland, Greece, Spain, France, Italy, Cyprus, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Austria, Portugal, Slovenia, Slovakia and Finland.
The EU27 includes Belgium (BE), Bulgaria (BG), the Czech Republic (CZ), Denmark (DK), Germany (DE), Estonia (EE), Ireland (IE), Greece (EL), Spain (ES), France (FR), Italy (IT), Cyprus (CY), Latvia (LV), Lithuania (LT), Luxembourg (LU), Hungary (HU), Malta (MT), the Netherlands (NL), Austria (AT), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovenia (SI), Slovakia (SK), Finland (FI), Sweden (SE) and the United Kingdom (UK).
2. Non-seasonally adjusted and trend data can be found in the statistical database on the Eurostat website.
3. Eurostat produces harmonised unemployment rates for individual EU Member States, the euro area and the EU. These unemployment rates are based on the definition recommended by the International Labour Organisation (ILO). The measurement is based on a harmonised source, the European Union Labour Force Survey (LFS).
Based on the ILO definition, Eurostat defines unemployed persons as persons aged 15 to 74 who:
 - are without work;
 - are available to start work within the next two weeks;
 - and have actively sought employment at some time during the previous four weeks.
 The *unemployment rate* is the number of people unemployed as a percentage of the labour force. The labour force is the total number of people employed plus unemployed.
The numbers of unemployed and the monthly unemployment rates are estimates based on results of the LFS which is a continuous household survey carried out in Member States on the basis of agreed definitions. These results are interpolated/extrapolated to monthly data using national survey data and/or national monthly series on registered unemployment. The most recent figures are therefore provisional; results from the Labour Force Survey are available 90 days after the end of the reference period for most Member States.
Monthly unemployment and employment series are calculated first at the level of four categories for each Member State (males and females 15-24 years, males and females 25-74 years). These series are then seasonally adjusted and all the national and European aggregates are calculated.
Member States may publish other rates such as register based unemployment rates, or rates based on national Labour Force Surveys or corresponding surveys. These rates may vary from those published by Eurostat due to a different definition or methodological choices.
Current deviations from the definition of unemployment in the EU Labour Force Survey:
Spain, Italy and United Kingdom: Unemployment is restricted to persons aged 16-74. In Spain and Italy the legal minimum age for working is 16. Employment data used for Italy includes also those above 74.
4. Compared with the rates published in News Release 67/2012 of 2 May 2012, the March 2012 unemployment rate for the EA17 has been revised from 10.9% to 11.0%. The rate for the EU27 remains unchanged at 10.2%. Among Member States, the rate has been revised by between 0.2 and 0.4 percentage points for Italy, Hungary, Poland, Portugal and Romania. The rate has been revised downwards by 0.5 percentage points for Denmark and by 1.0 percentage points for Malta. The revisions are primarily caused by the inclusion of the most recent EU Labour Force Survey data in the calculation process and updates to the seasonally adjusted series. Latvian rates are revised upwards by 0.8 percentage points on average from the first quarter of 2011 onwards due to the inclusion of the latest census results in the weighting of the LFS.
The following LFS data are used in the calculations of the monthly unemployment rates published in this News Release:
For Germany, Italy, the Netherlands, Austria, Romania, Finland and Sweden monthly data up to and including April 2012.
For Greece monthly data up to and including February 2012.
For the United Kingdom monthly data up to and including January- February-March 2012 (3-month rolling average).
For Denmark, Estonia, Spain, Latvia, Lithuania, Malta, Poland and Portugal quarterly data up to and including Q1 2012.
For Belgium, Bulgaria, the Czech Republic, Ireland, France, Cyprus, Luxembourg, Hungary, Slovenia and Slovakia quarterly data up to and including Q4 2011.
5. Italy has implemented a method to produce monthly unemployment data purely based on the LFS. For the moment, these data should be considered provisional.
6. Estonia and Latvia: quarterly data for all series.
Cyprus, Romania and Slovenia: quarterly data for youth unemployment.
7. For Germany, Austria and Finland the trend component is used instead of the more volatile seasonally adjusted data.
8. Lithuania has implemented a method to produce monthly unemployment data based on the LFS. The new monthly series replace the quarterly series available until now.

Issued by: **Eurostat Press Office**

Tim ALLEN
Tel: +352-4301-33 444
eurostat-pressoffice@ec.europa.eu

Eurostat news releases on internet:
<http://ec.europa.eu/eurostat>

For further information on data:

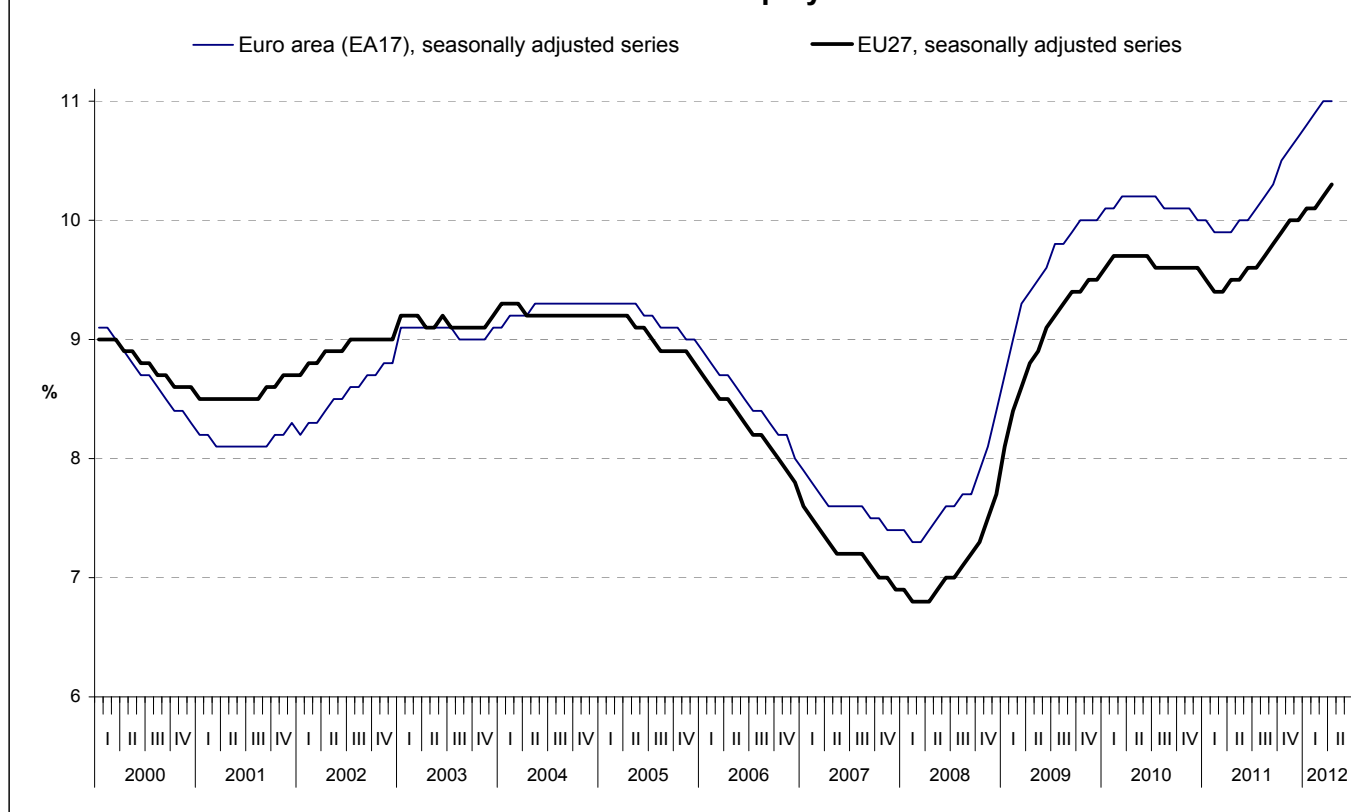
Hannah KIIVER
Tel: +352-4301-38 438

Hubertus VREESWIJK
Tel: +352-4301-34 323

estat-monthly-unemployment@ec.europa.eu

Selected Principal European Economic Indicators: <http://ec.europa.eu/eurostat/euroindicators>

Euro area and EU27 unemployment rates



SEASONALLY ADJUSTED UNEMPLOYMENT RATES (%) TOTALS

	Apr 2011	Oct 2011	Nov 2011	Dec 2011	Jan 2012	Feb 2012	Mar 2012	Apr 2012
EA17	9.9	10.5	10.6	10.7	10.8	10.9	11.0	11.0
EU27	9.5	9.9	10.0	10.0	10.1	10.1	10.2	10.3
BE	7.1	7.2	7.2	7.2	7.3	7.3	7.3	7.4
BG	11.2	11.3	11.6	11.8	12.1	12.4	12.5	12.6
CZ	6.9	6.5	6.6	6.7	6.7	6.8	6.7	6.6
DK	7.3	7.8	7.8	7.7	7.4	7.6	7.6	7.6
DE⁷	6.1	5.7	5.6	5.6	5.6	5.5	5.5	5.4
EE⁶	13.1	11.6	11.6	11.6	10.8	10.8	10.8	:
IE	14.2	14.7	14.7	14.7	14.6	14.5	14.4	14.2
EL	16.1	19.7	20.6	21.0	21.3	21.7	:	:
ES	20.7	22.8	23.0	23.2	23.5	23.8	24.1	24.3
FR	9.6	9.7	9.8	9.9	10.0	10.1	10.1	10.2
IT⁵	8.0	8.8	9.2	9.3	9.5	9.8	10.1	10.2
CY	7.1	9.0	9.3	9.5	9.6	9.8	10.0	10.1
LV⁶	17.1	15.5	15.5	15.5	15.2	15.2	15.2	:
LT⁸	16.0	14.4	14.1	13.9	13.7	13.6	13.6	13.8
LU	4.7	4.9	4.8	5.1	5.1	5.2	5.2	5.2
HU	10.9	10.9	10.8	10.9	11.2	11.0	11.0	10.7
MT	6.8	6.5	6.5	6.5	6.2	6.0	5.8	5.7
NL	4.2	4.8	4.9	4.9	5.0	4.9	5.0	5.2
AT⁷	4.2	4.2	4.3	4.1	4.1	4.1	4.0	3.9
PL	9.5	9.9	10.0	10.0	9.9	10.0	9.9	9.9
PT	12.6	13.6	14.1	14.6	14.7	14.8	15.1	15.2
RO	7.6	7.3	7.6	7.5	7.3	7.1	7.2	7.4
SI	8.0	8.6	8.7	8.7	8.7	8.7	8.6	8.7
SK	13.2	13.9	14.1	14.1	14.1	14.0	13.9	13.7
FI⁷	7.9	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6
SE	7.4	7.5	7.4	7.5	7.6	7.5	7.3	7.3
UK	7.8	8.3	8.3	8.3	8.2	8.1	:	:
IS	7.8	7.2	7.1	6.9	6.8	6.8	6.7	6.6
NO	3.4	3.4	3.4	3.3	3.3	3.2	3.0	:
US	9.0	8.9	8.7	8.5	8.3	8.3	8.2	8.1
JP	4.7	4.4	4.4	4.5	4.7	4.5	4.5	4.6

: Data not available Source: Eurostat

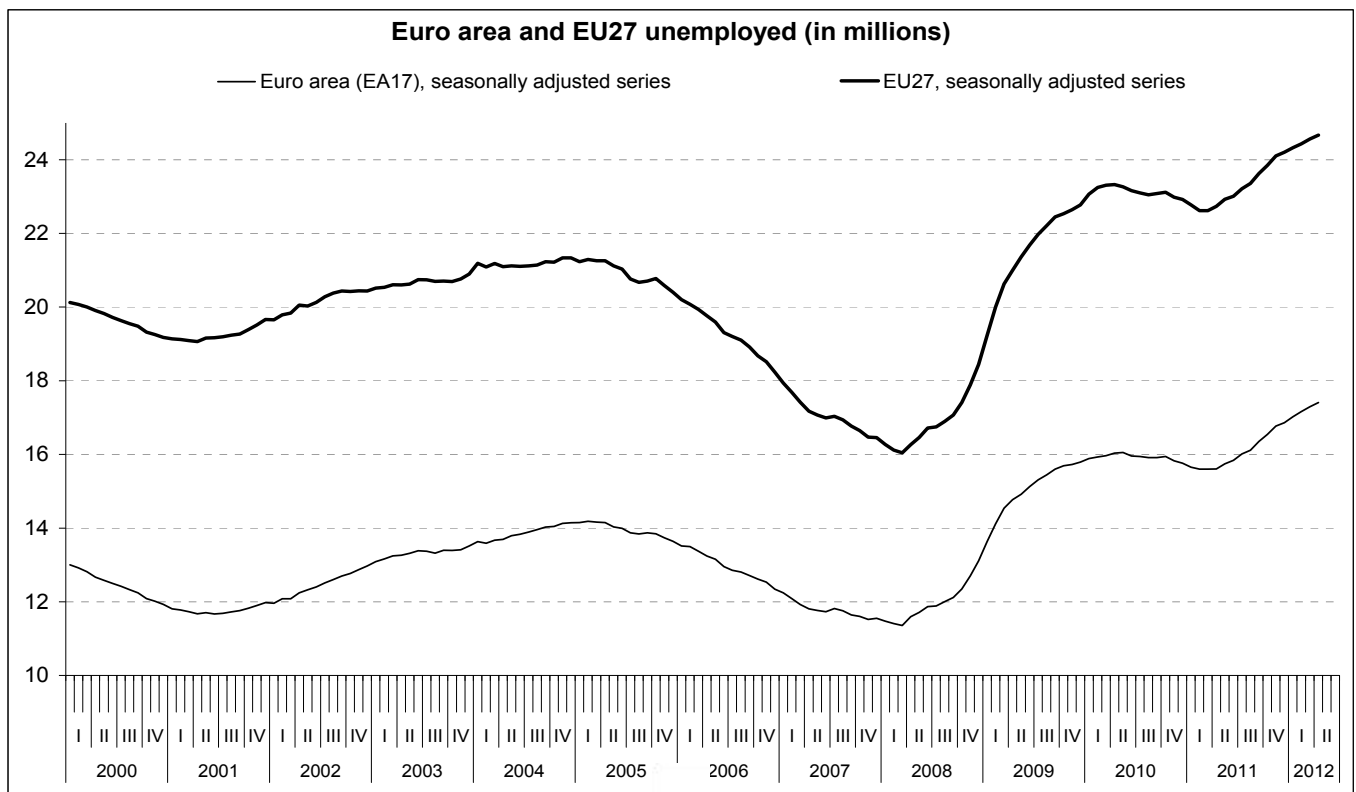
SEASONALLY ADJUSTED UNEMPLOYMENT RATES (%)

	Youth (under 25's)				Males				Females			
	Apr-11	Feb-12	Mar-12	Apr-12	Apr-11	Feb-12	Mar-12	Apr-12	Apr-11	Feb-12	Mar-12	Apr-12
EA17	20.4	21.9	22.2	22.2	9.7	10.7	10.8	10.9	10.2	11.1	11.1	11.2
EU27	20.9	22.3	22.5	22.4	9.4	10.1	10.2	10.2	9.6	10.2	10.3	10.3
BE	18.8	17.3	17.5	17.8	7.0	7.3	7.3	7.3	7.1	7.3	7.3	7.4
BG	26.5	31.9	32.4	32.3	12.2	13.9	14.0	14.1	10.1	10.7	10.9	10.9
CZ	18.3	19.4	19.4	20.3	5.9	6.0	5.8	5.7	8.1	7.9	7.9	7.8
DK	13.5	15.2	15.7	15.6	7.5	7.5	7.6	7.6	7.0	7.6	7.7	7.7
DE ⁷	8.9	8.0	8.0	7.9	6.4	5.9	5.8	5.8	5.8	5.1	5.1	5.1
EE ⁶	22.1	22.3	22.3	:	13.8	12.0	12.0	:	12.5	9.7	9.7	:
IE	29.0	30.3	29.0	27.5	17.3	17.6	17.4	17.1	10.3	10.7	10.6	10.6
EL	42.9	52.7	:	:	13.5	18.6	:	:	19.8	25.7	:	:
ES	45.0	50.9	51.1	51.5	20.4	23.4	23.7	23.9	21.2	24.3	24.5	24.7
FR	23.2	21.7	21.7	22.0	9.1	10.0	10.1	10.3	10.2	10.1	10.1	10.1
IT ⁵	27.3	33.9	35.9	35.2	7.2	8.8	9.2	9.5	9.2	11.2	11.3	11.3
CY ⁶	20.8	28.5	28.5	:	7.2	10.5	10.7	10.9	7.1	8.8	9.1	9.2
LV ⁶	31.9	28.1	28.1	:	20.2	16.4	16.4	:	14.0	14.0	14.0	:
LT ⁸	33.6	30.9	29.9	27.3	18.6	15.2	15.1	15.5	13.3	12.1	12.1	12.2
LU	14.9	17.0	17.4	17.3	3.5	4.1	4.1	4.1	6.2	6.5	6.6	6.7
HU	25.2	27.7	28.0	26.8	10.9	10.8	10.8	10.4	10.9	11.2	11.3	11.1
MT	13.5	12.5	11.6	10.4	6.7	5.6	5.4	5.5	6.9	6.6	6.5	6.2
NL	6.9	9.4	9.3	9.4	4.4	4.9	5.0	5.2	3.9	4.9	5.0	5.1
AT ⁷	8.4	8.5	8.9	8.9	4.2	3.7	3.6	3.5	4.1	4.5	4.5	4.2
PL	25.3	26.3	26.1	25.4	9.0	9.3	9.3	9.3	10.2	10.8	10.7	10.7
PT	28.5	35.2	35.9	36.6	12.2	14.6	14.9	15.0	12.9	15.0	15.3	15.5
RO ⁶	23.4	24.8*	:	:	8.0	7.7	7.9	8.0	7.2	6.4	6.5	6.6
SI ⁶	14.4	16.6	16.6	:	8.1	8.3	8.2	8.3	7.8	9.1	9.0	9.1
SK	32.3	36.5	37.0	39.3	13.3	14.0	13.9	13.7	13.1	14.0	13.8	13.6
FI ⁷	20.3	19.6	19.5	19.5	8.4	8.3	8.3	8.3	7.3	6.8	6.8	6.8
SE	22.1	23.4	22.7	21.9	7.4	7.7	7.6	7.4	7.5	7.2	6.9	7.2
UK	19.9	21.7	:	:	8.4	8.6	:	:	7.1	7.5	:	:
IS	15.8	16.0	16.0	16.1	8.5	7.2	7.2	7.2	6.9	6.3	6.1	6.0
NO	8.7	7.9	7.7	:	3.5	3.7	3.5	:	3.2	2.6	2.4	:
US	17.6	16.5	16.4	16.4	9.5	8.3	8.3	8.2	8.4	8.2	8.1	8.0
JP	:	:	:	:	5.0	4.7	4.8	4.8	4.2	4.3	4.1	4.2

* Data for Q4 2011 : Data not available Source: Eurostat

SEASONALLY ADJUSTED NUMBER OF UNEMPLOYED (in millions)

	Apr 2011	Oct 2011	Nov 2011	Dec 2011	Jan 2012	Feb 2012	Mar 2012	Apr 2012
EA17	15.608	16.544	16.769	16.857	17.021	17.162	17.295	17.405
EU27	22.735	23.848	24.103	24.199	24.325	24.427	24.565	24.667
EA17 - youth	3.144	3.254	3.32	3.298	3.315	3.323	3.356	3.358
EU27 - youth	5.194	5.409	5.495	5.468	5.449	5.449	5.482	5.462





CONSIGLIO EUROPEO

**Bruxelles, 2 marzo 2012
(OR. en)**

EUCO 4/12

**CO EUR 2
CONCL 1**

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato generale del Consiglio

alle: delegazioni

Oggetto: **CONSIGLIO EUROPEO
1° e 2 marzo 2012**

CONCLUSIONI

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio europeo (1° e 2 marzo 2012).

(ESTRATTO)

Il Consiglio europeo ha discusso l'attuazione della strategia economica dell'UE. Tale strategia mira sia a proseguire il risanamento di bilancio sia ad intraprendere azioni determinate per potenziare la crescita e l'occupazione; da una situazione caratterizzata da disavanzi e livelli eccessivi di debito non è possibile generare una crescita sostenibile e occupazione. Le misure adottate per stabilizzare la situazione nella zona euro stanno dando frutti.

Il Consiglio europeo ha approvato le cinque priorità per il 2012 enunciate dalla Commissione nella sua analisi annuale della crescita ed ha esaminato le iniziative che devono essere intraprese a livello nazionale. Gli Stati membri devono avanzare più rapidamente verso gli obiettivi della strategia Europa 2020 e intensificare gli sforzi per attuare le riforme riprese nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2011. Essi dovrebbero indicare le misure che intendono adottare a tal fine nei rispettivi programmi nazionali di riforma e programmi di stabilità o convergenza. Il Consiglio europeo ha inoltre discusso le azioni necessarie a livello dell'UE per portare avanti il completamento del mercato unico in tutti i suoi aspetti, sia interni sia esterni, e promuovere l'innovazione e la ricerca.

Ai margini del Consiglio europeo gli Stati membri partecipanti hanno firmato il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria.

Il Consiglio europeo ha fissato le priorità dell'UE per la prossima riunione del G20 e della conferenza delle Nazioni Unite Rio+20, ponendo in particolare l'accento sulle misure e sulle riforme intese a rafforzare la crescita. Ha preso atto degli sviluppi riguardanti la primavera araba e ha definito orientamenti per l'azione futura dell'UE al fine di appoggiare tale processo.

Il Consiglio europeo ha concesso lo status di candidato alla Serbia.

Ha convenuto sulla necessità che il Consiglio torni sulla questione dell'adesione della Bulgaria e della Romania allo spazio Schengen al fine di adottare la sua decisione in settembre.

Infine, il Consiglio europeo ha rieletto presidente Herman Van Rompuy.

I. POLITICA ECONOMICA

1. L'Unione europea sta adottando tutte le misure necessarie affinché l'Europa riprenda la via della crescita e dell'occupazione. Questo richiede un duplice approccio che comprenda sia misure intese a garantire la stabilità finanziaria e il risanamento di bilancio sia azioni volte a promuovere la crescita, la competitività e l'occupazione.

2. Europa 2020 è la strategia per la crescita e l'occupazione adottata dall'Europa per rispondere in modo articolato alle sfide che sta affrontando. In particolare, i cinque obiettivi enunciati per il 2020 continuano a valere pienamente e a guidare l'azione degli Stati membri e dell'Unione nel promuovere l'occupazione, migliorare le condizioni a favore dell'innovazione, la ricerca e lo sviluppo, raggiungere i nostri obiettivi in materia di cambiamenti climatici ed energia, migliorare i livelli d'istruzione e promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà.
3. Tuttavia, gli sforzi profusi a tutt'oggi rimangono insufficienti per conseguire gran parte di tali obiettivi. È pertanto urgente concentrarsi sull'attuazione di misure di riforma, prestando particolare attenzione a quelle che hanno effetti a breve termine sull'occupazione e la crescita.
4. Per il 2012 il Consiglio europeo approva le cinque priorità di azione a livello dell'UE e nazionale enunciate dalla Commissione nella sua analisi annuale della crescita:
 - portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita,
 - ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia,
 - promuovere la crescita e la competitività,
 - lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e
 - modernizzare la pubblica amministrazione.

Azione a livello nazionale

5. Il Consiglio europeo ha discusso i risultati preliminari e le migliori prassi concernenti l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese del 2011 e degli impegni assunti nell'ambito del Patto euro plus.
6. Sebbene tutti gli Stati membri abbiano adottato misure importanti, le riforme in alcuni settori procedono a rilento e il processo di attuazione è disomogeneo, come descritto nell'analisi annuale della crescita presentata dalla Commissione e nella relazione della presidenza sul semestre europeo.

7. Inoltre, la recente relazione della Commissione sul meccanismo di allerta, che costituisce la prima fase della nuova procedura sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, evidenzia una serie di sfide e rischi potenziali posti dagli squilibri macroeconomici in alcuni Stati membri. Il Consiglio esaminerà attentamente la relazione. Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione ad attuare in maniera completa, rapida ed efficace la procedura, nonché gli Stati membri ad agire di conseguenza.

8. Il risanamento di bilancio è una condizione essenziale per tornare a un livello più elevato di crescita e occupazione e deve essere differenziato in funzione della situazione degli Stati membri. Occorre che tutti gli Stati membri continuino a rispettare gli impegni assunti conformemente alle norme del patto di stabilità e crescita, che consentono il funzionamento degli stabilizzatori automatici in linea con il percorso convenuto dell'aggiustamento strutturale di bilancio, assicurando al contempo la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Occorre che i paesi beneficiari di un programma di assistenza si attengano agli obiettivi e alle riforme strutturali concordati nel programma. In modo analogo, gli Stati membri che subiscono pressioni di mercato dovrebbero rispettare gli obiettivi di bilancio concordati e prepararsi ad attuare, se necessario, ulteriori misure di risanamento. Parallelamente agli sforzi di risanamento, occorre prestare particolare cura nell'attribuire priorità alla spesa che rappresenta un investimento nella crescita futura, ponendo in special modo l'accento su istruzione, ricerca e innovazione.

9. La politica fiscale può contribuire al risanamento dei bilanci e alla crescita. In linea con le conclusioni del Consiglio del 21 febbraio, e riconoscendo le competenze degli Stati membri in questo settore, il Consiglio europeo invita gli Stati membri, ove opportuno, a riesaminare i rispettivi sistemi tributari al fine di renderli più efficaci ed efficienti, eliminare le esenzioni ingiustificate, ampliare la base imponibile, spostare l'onere fiscale dal lavoro, migliorare l'efficienza della riscossione delle imposte e combattere l'evasione fiscale. Il Consiglio e la Commissione sono invitati a elaborare rapidamente soluzioni concrete per combattere meglio frode ed evasione fiscali, anche in relazione ai paesi terzi, e a riferire entro giugno 2012.

10. Portare il tasso di occupazione al 75% entro il 2020 richiede azioni energiche. Gli orientamenti stabiliti il 30 gennaio dai capi di Stato o di governo forniscono agli Stati membri ulteriori indicazioni specifiche, in particolare, sulla disoccupazione giovanile e l'elaborazione dei piani nazionali per l'occupazione nel quadro dei rispettivi programmi nazionali di riforma. Per contrastare povertà ed esclusione sociale è necessario attuare strategie attive e inclusive che abbraccino misure di attivazione del mercato del lavoro. In linea con le conclusioni del Consiglio del 17 febbraio 2012 e rispettando il ruolo delle parti sociali e i sistemi nazionali di formazione dei salari, gli Stati membri dovrebbero:
- moltiplicare gli sforzi per rendere l'assunzione di personale più agevole e più attrattiva per i datori di lavoro, se necessario attraverso il miglioramento dei meccanismi di determinazione dei salari;
 - eliminare gli ostacoli alla creazione di nuovi posti di lavoro;
 - attuare politiche attive del mercato del lavoro, segnatamente nell'intento di rafforzare la partecipazione dei giovani, delle donne e dei lavoratori anziani.
11. Il Consiglio europeo attende con interesse il prossimo pacchetto occupazione della Commissione incentrato sul potenziamento della crescita attraverso la mobilitazione della forza lavoro europea, sulla promozione della creazione di posti di lavoro in settori chiave dell'economia, sul miglioramento della gestione del fabbisogno in termini di competenze, sulla promozione delle transizioni sul mercato del lavoro e sul miglioramento della mobilità geografica. Sottolinea l'importanza di progredire nel rafforzamento del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, di ridurre il numero delle professioni regolamentate e di eliminare gli ostacoli regolamentari ingiustificati.
12. È estremamente importante che gli Stati membri rispecchino appieno queste priorità e sfide, attraverso impegni più precisi, operativi e misurabili, nei rispettivi programmi nazionali di riforma e programmi di stabilità o convergenza. Gli Stati membri che partecipano al Patto euro plus dovrebbero includere inoltre nuovi impegni incentrati su un numero limitato di riforme essenziali, tempestive e misurabili per conseguire gli obiettivi del patto.

13. In questo processo, nel quale le parti sociali e le regioni hanno un ruolo importante da svolgere, saranno sfruttati appieno gli strumenti offerti dalla nuova governance economica dell'Unione europea. Il Consiglio europeo chiede che siano adottate entro giugno le due proposte in sospenso volte a rafforzare ulteriormente la sorveglianza della zona euro.

Azione a livello dell'UE

14. Nelle riunioni di ottobre e dicembre 2011, il Consiglio europeo ha definito un quadro chiaro per una serie di proposte intese a rafforzare la crescita. La riunione informale del 30 gennaio 2012 ha esaminato alcune misure particolarmente urgenti sulle quali il Consiglio riferirà il prossimo giugno. Occorre proseguire i lavori su tutti i fronti per portare avanti con decisione questo pacchetto di misure.
15. In particolare saranno proseguiti gli sforzi volti a:
- portare il mercato unico in una nuova fase di sviluppo, rafforzandone la governance e migliorandone l'attuazione e l'applicazione; in tale contesto, il Consiglio europeo attende con interesse la comunicazione sul mercato unico che la Commissione presenterà il prossimo giugno e le sue relazioni, rispettivamente, sulla direttiva sui servizi e sui risultati dei test di efficacia a livello settoriale. Si compiace dell'intenzione della Commissione di proporre, nel secondo semestre di quest'anno, una nuova serie di misure concepite per creare nuovi settori di crescita nel mercato unico. A questo proposito, il Consiglio europeo sottolinea l'importanza del completamento del mercato unico e dell'eliminazione degli ostacoli rimanenti;
 - completare il mercato unico digitale entro il 2015, in particolare adottando misure volte ad incrementare la fiducia negli scambi online e fornendo una migliore copertura della banda larga, anche riducendo i costi dell'infrastruttura a banda larga ad alta velocità; il Consiglio europeo attende con interesse le imminenti proposte della Commissione in materia di diritti d'autore;
 - ridurre gli oneri amministrativi e normativi a livello UE e nazionale; il Consiglio europeo accoglie con favore l'intenzione della Commissione di presentare una comunicazione su ulteriori misure per ridurre al minimo gli oneri normativi, fra cui misure a sostegno delle microimprese. Invita la Commissione a prendere in esame obiettivi settoriali;

- eliminare gli ostacoli agli scambi, nonché garantire un miglioramento dell'accesso al mercato e delle condizioni di investimento in linea con le conclusioni dell'ottobre 2011 e la dichiarazione del gennaio 2012; il Consiglio europeo si compiace della nuova relazione della Commissione sugli ostacoli a scambi ed investimenti. Il prossimo giugno il Consiglio europeo farà il punto sui progressi compiuti e discuterà i modi in cui l'Unione può approfondire le sue relazioni di scambi e di investimenti con partner chiave.
16. Il Consiglio europeo ritiene che una "pressione reciproca" rafforzata possa contribuire ad accrescere titolarità e responsabilità a livello di capi di Stato o di governo in relazione al ruolo che il Consiglio e i singoli Stati membri svolgono nello sviluppare il mercato unico e nel conformarsi alle sue regole. A tal fine, il Consiglio europeo invita:
- la Commissione a fornire quadri di valutazione trasparenti sulla cui base impostare analisi comparative adeguate;
 - il presidente del Consiglio europeo a promuovere il monitoraggio periodico da parte del Consiglio europeo dei progressi conseguiti sulle proposte essenziali relative al mercato unico.
17. È fondamentale promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva. Il Consiglio europeo chiede che si raggiunga un accordo in merito alla direttiva sull'efficienza energetica entro giugno. Ricordando le sue conclusioni del dicembre 2011, chiede anche che siano compiuti rapidi progressi sulla strategia di riduzione delle emissioni di CO₂ all'orizzonte 2050 e sull'attuazione della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse.
18. Innovazione e ricerca sono al centro della strategia Europa 2020. L'Europa è dotata di una solida base scientifica ma occorre migliorare la capacità di trasformare la ricerca in nuove innovazioni orientate alle esigenze del mercato. Basandosi su una relazione presentata dalla presidenza, il Consiglio europeo ha preso atto dei progressi realizzati nell'attuazione delle sue conclusioni del febbraio 2011 e ha convenuto che occorre intensificare gli sforzi al fine di:

- completare lo Spazio europeo della ricerca entro il 2014; a questo proposito, il Consiglio europeo si è compiaciuto dell'intenzione della Commissione di proporre un quadro per lo spazio europeo della ricerca nel giugno 2012;
 - migliorare la mobilità e le prospettive di carriera dei ricercatori;
 - realizzare e attuare rapidamente l'inventario delle attività di R&S finanziate dall'UE e l'indicatore unico per l'innovazione;
 - istituire uno strumento per la valorizzazione dei diritti di proprietà intellettuale a livello europeo;
 - far sì che gli Stati membri partecipanti raggiungano entro giugno 2012 un accordo definitivo sull'ultima questione in sospeso sul pacchetto brevetti;
 - creare il migliore contesto possibile affinché gli imprenditori commercializzino le proprie idee e creino posti di lavoro e far sì che l'innovazione trainata dalla domanda diventi uno dei motori principali della politica europea in materia di ricerca e sviluppo; in particolare, creare a livello dell'UE un efficace regime per il capitale di rischio, comprendente un "passaporto dell'UE", un regime di finanziamento a sostegno delle PMI innovative, prendere in esame un "fondo di fondi" per fornire capitale di rischio transfrontaliero e fare un uso più efficace degli appalti pubblici precommerciali a sostegno delle imprese innovative e ad alta tecnologia;
 - rafforzare le tecnologie abilitanti fondamentali che rivestono un'importanza sistemica per l'innovatività dell'industria e dell'intera economia.
19. Nel settore energetico, è importante attuare gli orientamenti concordati nel febbraio e dicembre 2011, mantenendo l'impegno assunto di completare il mercato interno dell'energia entro il 2014, anche mediante la piena attuazione del terzo pacchetto energia, nel rispetto delle scadenze convenute, e realizzare l'interconnessione transfrontaliera delle reti. Il Consiglio europeo attende con interesse la comunicazione della Commissione, prevista entro giugno, che valuta il grado di liberalizzazione ed integrazione del mercato interno dell'energia.
20. Il Consiglio europeo sottolinea l'importante ruolo svolto dall'industria per la crescita, la competitività, le esportazioni e la creazione di posti di lavoro europei nonché quale motore di produttività e innovazione.

21. Dovrebbero essere portati avanti i lavori e le discussioni sulle proposte della Commissione riguardanti la tassazione dell'energia, la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, la tassa sulle operazioni finanziarie e la revisione della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio. Dovrebbero essere celermente adottate le direttive di negoziato per gli accordi sulla tassazione dei redditi da risparmio con paesi terzi. Il Consiglio e la Commissione riferiranno regolarmente, a partire dal giugno 2012, sullo stato dei lavori in questo settore.

22. È altrettanto importante completare rapidamente la riforma della regolamentazione del settore finanziario. Muovendo dall'accordo politico recentemente raggiunto, il regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo dovrebbe ora essere adottato il più celermente possibile. Inoltre, anche le proposte relative ai requisiti patrimoniali delle banche e ai mercati degli strumenti finanziari dovrebbero essere approvate, rispettivamente entro giugno e dicembre 2012, tenendo conto dell'obiettivo di avere un corpus unico di norme e garantendo l'attuazione tempestiva e coerente di Basilea III. Le modifiche del regolamento relativo alle agenzie di rating del credito dovrebbero essere adottate quanto prima. Il Consiglio europeo attende con interesse i risultati dell'esame in corso da parte della Commissione dei riferimenti obbligatori ai rating emessi da agenzie di rating del credito nella legislazione dell'UE.

23. È importante ripristinare la fiducia degli investitori nel settore bancario dell'UE e garantire il flusso di credito all'economia reale, in particolare mediante il consolidamento delle posizioni patrimoniali delle banche senza un'eccessiva riduzione della leva finanziaria e, ove necessario, misure per agevolare l'accesso delle banche ai finanziamenti. Il Consiglio seguirà da vicino l'attuazione delle decisioni adottate al riguardo lo scorso ottobre. Si invita la Commissione a valutare l'eventualità di rafforzare l'attuale quadro relativo alla retribuzione dei dirigenti.

24. Considerata la necessità di stimolare il finanziamento privato dei principali progetti infrastrutturali, sarebbe opportuno intensificare i lavori relativi alla fase pilota dell'iniziativa "Prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti", al fine di raggiungere un accordo entro giugno.

II. VERTICI INTERNAZIONALI

G20 e G8

25. Il Consiglio europeo ha convenuto che occorrerebbe perseguire le seguenti priorità in vista del vertice del G20:
- assicurare un efficace coordinamento a livello mondiale per una crescita forte, sostenibile ed equilibrata, insieme a passi avanti nell'attuazione del piano d'azione di Cannes;
 - attuare gli impegni assunti nell'ambito del G20 riguardo alla riforma dei mercati finanziari, compreso un rigoroso monitoraggio, per assicurare pari condizioni su scala mondiale;
 - attuare il piano d'azione del 2011 sulla volatilità dei prezzi dei prodotti alimentari e sull'agricoltura; accrescere la trasparenza dei mercati dei prodotti di base; attuare ulteriormente il piano d'azione di Seul per lo sviluppo con particolare riguardo a infrastrutture e crescita verde;
 - promuovere la crescita verde e lo sviluppo sostenibile; combattere i cambiamenti climatici in particolare e mobilitare fonti di finanziamento sui cambiamenti climatici;
 - opporsi al protezionismo e sostenere un'agenda attiva per i negoziati nell'ambito dell'OMC, anche per i paesi meno sviluppati;
 - affrontare la dimensione sociale della globalizzazione, in particolare la disoccupazione giovanile.
26. Il Consiglio europeo è stato informato delle discussioni a livello del G20 sull'incremento sostanziale delle risorse dell'FMI. Ha ricordato che gli Stati membri della zona euro si sono già impegnati a fornire 150 miliardi di EUR, attraverso prestiti bilaterali, al Conto risorse generali dell'FMI e che altri Stati membri dell'UE si sono altresì detti disponibili a prendere parte al processo di rafforzamento delle risorse dell'FMI. Ha incoraggiato i ministri delle finanze del G20 a proseguire i lavori al fine di raggiungere un accordo su un incremento delle risorse dell'FMI nella loro prossima riunione in aprile, affinché si accresca la capacità del Fondo di far fronte alle sue responsabilità sistemiche a sostegno dei membri che lo compongono su scala mondiale.
27. Il Consiglio europeo è stato informato dello stato dei preparativi del vertice del G8.

Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile Rio+20

28. Il Consiglio europeo ha sottolineato il suo fermo sostegno ad un esito ambizioso della conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile Rio+20. Ha rilevato la necessità di una forte partecipazione del settore privato e della società civile alla conferenza. Ha enunciato alcuni principi fondamentali che guideranno l'UE nei suoi preparativi:
- la conferenza dovrebbe far progredire la transizione globale verso un'economia verde, così da promuovere la tutela dell'ambiente, contribuire all'eradicatione della povertà e stimolare una crescita a basse emissioni di CO₂ ed efficiente sotto il profilo delle risorse;
 - dovrebbe operare in direzione di traguardi operativi chiari e azioni concrete a livello nazionale e internazionale entro calendari concordati;
 - dovrebbe contribuire al rafforzamento del quadro istituzionale globale per lo sviluppo sostenibile, che dovrebbe comprendere la trasformazione dell'UNEP in un'agenzia specializzata;
 - dovrebbe portare avanti i lavori su obiettivi globali e coerenti in materia di sviluppo sostenibile per il periodo successivo al 2015, tenuto anche conto del processo di revisione degli obiettivi di sviluppo del Millennio.

III. POLITICA ESTERA

29. A un anno dall'inizio della primavera araba, il Consiglio europeo ha discusso le tendenze emergenti e gli insegnamenti tratti dagli sviluppi nella regione e ha valutato l'attuazione del sostegno fornito finora dall'UE. L'UE promuove e sostiene la trasformazione democratica nel **vicinato meridionale** e nella più ampia regione del Medio Oriente e del Golfo. Resta ferma nell'impegno di sviluppare partenariati con i paesi del vicinato meridionale, basati sulla differenziazione, la responsabilità reciproca e il rispetto di valori universali, compresa la protezione delle minoranze religiose (fra cui quella cristiana). In linea con i principi e gli obiettivi definiti nelle sue precedenti dichiarazioni e nelle conclusioni del Consiglio del 20 giugno 2011, il Consiglio europeo ha convenuto che i seguenti orientamenti guideranno l'ulteriore impegno e contributo dell'UE a favore del processo:



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 febbraio 2012 (23.02)
(OR. en)**

6601/12

**SOC 127
ECOFIN 163
EDUC 48
CO EUR-PREP 8**

NOTA

del: Segretariato generale del Consiglio

alle: delegazioni

n. doc. prec.: 6113/12 SOC 90 ECOFIN 106 EDUC 35

Oggetto: L'analisi annuale della crescita e la relazione comune sull'occupazione nell'ambito del semestre europeo
Priorità per le azioni nel settore dell'occupazione e delle politiche sociali:
orientamenti politici nel 2012
- Conclusioni del Consiglio

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio in oggetto, adottate dal Consiglio EPSCO nella sessione del 17 febbraio 2012.

Il Consiglio ha convenuto di trasmettere le conclusioni al Consiglio europeo in vista della sua riunione dell'1 e 2 marzo 2012.

**L'analisi annuale della crescita e la relazione comune sull'occupazione
nell'ambito del semestre europeo**

**Priorità per le azioni nel settore dell'occupazione e delle politiche sociali: orientamenti politici
nel 2012**

Conclusioni del Consiglio

Il Consiglio dell'Unione europea,

RICORDANDO che, a norma dell'articolo 148, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio europeo, in base a una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, esamina annualmente la situazione dell'occupazione nell'Unione e adotta le conclusioni del caso,

RICORDANDO che i membri del Consiglio europeo hanno esortato gli Stati membri a esporre, nei programmi nazionali di riforma, le misure concrete volte a mantenere l'occupazione e a creare posti di lavoro ("piani nazionali per l'occupazione"), la cui attuazione sarà soggetta a un monitoraggio rafforzato, nel quadro del semestre europeo¹,

RICORDANDO l'invito del Consiglio europeo affinché le disposizioni relative alla nuova governance economica siano integrate con il miglioramento del monitoraggio delle politiche occupazionali e sociali, in particolare quelle che possono avere un impatto sulla stabilità macroeconomica e sulla crescita economica, e SOTTOLINEANDO che le politiche occupazionali e in materia di protezione sociale svolgono un ruolo fondamentale nel potenziamento della crescita²,

RIBADENDO che è pienamente disposto a mettere le competenze del Consiglio per quanto riguarda le politiche occupazionali, sociali e del mercato del lavoro al servizio del Consiglio europeo per contribuire attivamente all'attuazione efficace della strategia Europa 2020 e dell'aspetto chiave della strategia costituito da una governance economica rafforzata,

¹ Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012.

² EUCO 139/1/11 REV 1 (Conclusioni del 9 dicembre 2011).

TENENDO CONTO delle preoccupazioni espresse in una recente riunione con il Comitato per l'occupazione dalle parti sociali, il cui ruolo è essenziale per l'attuazione delle riforme del mercato del lavoro,

PERTANTO:

1. METTE IN RILIEVO che la situazione dei mercati del lavoro europei, con più di 23 milioni di disoccupati e più di 115 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, quasi un quarto della popolazione dell'UE, costituisce una grave preoccupazione per i nostri cittadini e SOTTOLINEA che la difficile situazione dei giovani rischia di creare danni durevoli al mercato del lavoro, che conta più di 5 milioni di giovani disoccupati³;
2. METTE IN EVIDENZA l'importanza di un ritorno alla crescita economica, SOTTOLINEA che un contesto imprenditoriale macroeconomico stabile e favorevole all'occupazione è fondamentale per generare crescita economica con posti di lavoro più numerosi e migliori, comprese buone condizioni di lavoro e competitività nei settori di elevata produttività, e CHIEDE alle altre formazioni pertinenti del Consiglio di adoperarsi per raggiungere tale obiettivo;
3. SI COMPIACE per il maggiore accento posto dall'analisi annuale della crescita e dalla relazione comune sull'occupazione sulla necessità che le strategie realizzino i risultati principali definiti negli orientamenti per l'occupazione, affrontino le conseguenze sociali della crisi e gestiscano i rischi a più lungo termine di esclusione, di distacco dal mercato del lavoro e di riduzione del capitale umano, in particolare fra taluni gruppi;
4. SI COMPIACE anche per il rilievo dato dall'analisi annuale della crescita al potenziale del mercato unico al fine di contribuire alla crescita e all'occupazione nel contesto della strategia Europa 2020 e RICORDA in tale ambito che la dimensione sociale è importante per garantire la fiducia dei cittadini nel mercato unico, specie per quanto riguarda la norme relative alla libera circolazione dei servizi e dei lavoratori;

³ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

5. PRENDE ATTO che l'analisi annuale della crescita comprende proposte con un impatto potenziale sui sistemi occupazionali e di protezione sociale, in settori quali il mercato interno e l'imposizione, che dovrebbero rispettare i requisiti dell'articolo 9 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
6. SOTTOLINEA che, nonostante i vincoli di bilancio, la gravità della situazione economica esige che l'accento sia posto su un numero limitato di priorità per mobilitare pienamente il lavoro a favore della crescita e INVITA gli Stati membri a portare avanti con urgenza la realizzazione delle riforme volte a rafforzare la crescita e delle riforme strutturali al fine di attuare le raccomandazioni specifiche per paese formulate nel 2011 e, se del caso, gli impegni assunti nel quadro del Patto euro plus o di un memorandum d'intesa;
7. CHIEDE AGLI STATI MEMBRI, nel rispetto delle competenze nazionali, se del caso, di consentire al Consiglio di esaminare periodicamente i progressi utilizzando i programmi nazionali di riforma o le informazioni aggiornate sull'andamento dei loro obiettivi nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 nel caso degli Stati membri che beneficiano di programmi di prestito dell'UE/FMI, per rispondere alle priorità dell'analisi annuale della crescita, della relazione comune sull'occupazione e degli orientamenti per l'occupazione e di aumentare gli sforzi tramite un approccio basato sulla flessicurezza al fine di stabilire le condizioni sostenibili per posti di lavoro più numerosi, nuovi e migliori:
 - **rendendo più facile e più attrattivo per i datori di lavoro assumere persone e per le persone cogliere tali opportunità**, esplorando, secondo le prassi nazionali di dialogo sociale, modi per ridurre l'onere fiscale sull'occupazione nei settori meno pregiudizievoli per la crescita dell'occupazione e al tempo stesso valutando attentamente le implicazioni sull'adeguatezza e sulla sostenibilità dei sistemi di protezione sociale, riducendo i costi del lavoro affrontando la questione del cuneo fiscale e riformando la normativa sulla protezione dell'occupazione eccessivamente rigida per facilitare l'accesso a chi si trova al di fuori del mercato del lavoro, incoraggiando il passaggio da un lavoro non dichiarato a un impiego regolare e, ove necessario, rivedendo i meccanismi per la fissazione dei salari per riflettere meglio l'andamento della produttività;

- **eliminando gli ostacoli** e creando le condizioni affinché gli imprenditori possano creare nuovi posti di lavoro in settori con un potenziale di crescita ("posti di lavoro verdi" e "posti di lavoro bianchi" e nel settore dell'economia digitale) e sostenendo la mobilità geografica e occupazionale;
- **contrastando la disoccupazione giovanile inaccettabilmente elevata** mediante azioni globali intese a garantire la transizione dall'istruzione al lavoro, che vanno dal rafforzamento delle competenze all'aiuto alla ricerca mirata di un'occupazione e all'orientamento professionale, passando attraverso l'apprendistato e i tirocini di qualità. A tal fine occorre prestare particolare attenzione alle misure previste nella nuova iniziativa Opportunità per i giovani;
- **riducendo la disoccupazione di lunga durata e delle persone poco qualificate e rafforzando la partecipazione di donne e di anziani** tramite politiche attive del mercato del lavoro che siano più efficaci, assicurando servizi occupazionali efficienti ed efficaci, tramite politiche intese a sostenere l'invecchiamento attivo e a continuare le iniziative volte ad aumentare l'età effettiva del pensionamento, e assicurando condizioni di partecipazione ai mercati del lavoro eque per uomini e donne;
- **contrastando l'aumento della povertà e dell'esclusione sociale** mediante **strategie di inclusione attiva che uniscono un reddito adeguato, mercati del lavoro inclusivi e l'accesso a servizi di qualità**;
- **costruendo un potenziale di produttività e di reddito ponendo l'accento sulle competenze e investendo in sistemi di istruzione e di formazione efficienti ed efficaci** che creano un partenariato più forte tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro, offrendo opportunità a coloro che mancano delle competenze necessarie per acquisire qualifiche adeguate e aumentando i livelli di istruzione superiore o equivalente, riconoscendo tutte le capacità e competenze acquisite, e intervenendo preventivamente con politiche mirate sulle persone a rischio di abbandono scolastico;
- **riformando i sistemi di protezione sociale** per garantirne la sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza, preservare il ruolo degli stabilizzatori automatici e incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro.

8. INVITA IL COMITATO PER L'OCCUPAZIONE A:

- rafforzare ulteriormente la sorveglianza multilaterale dell'attuazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri e degli impegni nell'ambito del Patto euro plus e, su base volontaria, di quelli presi ai sensi di un memorandum d'intesa, e ad avviare lavori sui principi del buon funzionamento dei mercati del lavoro, compresa l'analisi dei sistemi di protezione sociale favorevoli all'occupazione e a migliorare l'individuazione e il trasferimento delle buone prassi;
- collaborare strettamente con il comitato di politica economica, il comitato per la protezione sociale e altri comitati su questioni di interesse comune.

9. INVITA IL COMITATO PER LA PROTEZIONE SOCIALE A:

- rafforzare ulteriormente la sorveglianza multilaterale, sulla base dei programmi nazionali di riforma e del metodo di coordinamento aperto, in particolare sulle misure intraprese dagli Stati membri nel settore dell'inclusione attiva e in risposta agli impegni inerenti al Patto euro plus riguardanti le prestazioni sociali adeguate e sostenibili, le pensioni e l'assistenza sanitaria e a avviare lavori sul finanziamento dei sistemi di protezione sociale, invitando gli altri comitati pertinenti a partecipare a tali importanti lavori;
- monitorare gli impegni degli Stati membri a favore dell'obiettivo Europa 2020 di riduzione della povertà e di inclusione sociale.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.3.2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

**sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di
stabilimento e della libera prestazione dei servizi**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2012) 63}

{SWD(2012) 64}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Contesto generale

Nelle sentenze delle cause Viking Line¹ e Laval², la Corte di giustizia ha riconosciuto per la prima volta che il diritto di intraprendere un'azione collettiva, compreso il diritto di sciopero, in quanto diritto fondamentale fa parte integrante dei principi generali del diritto dell'UE, di cui la Corte³ garantisce il rispetto. Ha inoltre affermato esplicitamente che poiché l'Unione europea non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale⁴. Ha altresì riconosciuto che il diritto di intraprendere un'azione collettiva che ha come scopo la tutela dei lavoratori costituisce un legittimo interesse tale da giustificare, in linea di principio, una restrizione a una delle libertà fondamentali garantite dal trattato. La tutela dei lavoratori rientra dunque tra le ragioni imperative di interesse generale riconosciute dalla Corte⁵.

Nonostante questo chiarimento, le sentenze della Corte hanno dato origine a un ampio e vivace dibattito sulle loro conseguenze per la tutela dei diritti dei lavoratori distaccati e, più in generale, sulla misura in cui i sindacati possono continuare a tutelare i diritti dei lavoratori in situazioni transfrontaliere. In particolare, hanno suscitato discussioni sull'adeguatezza delle norme vigenti dell'UE a tutela dei diritti dei lavoratori nel contesto della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento⁶.

Il dibattito ha coinvolto un'ampia gamma di soggetti interessati, compresi parti sociali, politici, operatori del diritto e accademici. Mentre alcuni partecipanti al dibattito hanno accolto favorevolmente le sentenze, considerate come un chiarimento necessario delle regole del mercato interno, molti altri vi hanno visto il riconoscimento del primato delle libertà economiche sull'esercizio dei diritti fondamentali e il rischio, se non addirittura un'autorizzazione, del dumping sociale e della concorrenza sleale. I critici hanno in particolare posto l'accento sul fatto che la Corte, pur riconoscendo che il diritto di intraprendere un'azione collettiva, compreso il diritto di sciopero, in quanto diritto fondamentale fa parte integrante dei principi generali del diritto dell'UE, ha anche esplicitamente ammesso che "il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni"⁷. Ciò in particolare ridurrebbe la capacità dei sindacati di agire a tutela dei diritti dei lavoratori.

¹ Sentenza dell'11.12.2007, causa C-438/05.

² Sentenza del 18.12.2007, causa C-341/05.

³ Punto 44 (Viking Line) e punto 91 (Laval).

⁴ Punto 79 (Viking Line) e punto 105 (Laval).

⁵ Punto 77 (Viking Line) e punto 103 (Laval).

⁶ Relazione sull'azione comune delle parti sociali europee in relazione alle sentenze della Corte di giustizia nelle cause Viking, Laval, Rüffert e Lussemburgo, 19 marzo 2010.

⁷ Ultima parte della prima frase del punto 44 (Viking Line) e punto 91 (Laval).

Secondo il professor Monti⁸, le sentenze della Corte del 2007 e del 2008⁹ hanno evidenziato le fratture fra il mercato unico e la dimensione sociale a livello nazionale: "hanno riproposto una vecchia frattura mai sanata: la divisione fra i sostenitori di una maggiore integrazione del mercato e coloro che considerano l'appello alle libertà economiche e alla soppressione delle barriere normative la parola d'ordine per smantellare i diritti sociali tutelati a livello nazionale". Il rapporto Monti sottolinea inoltre: "Riproporre questa scissione potrebbe allontanare dal mercato unico e dall'UE una parte dell'opinione pubblica - i movimenti dei lavoratori e i sindacati - che nel corso del tempo è stata una sostenitrice fondamentale dell'integrazione economica."

Il trattato di Lisbona

A norma dell'articolo 3, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, l'Unione instaura un mercato interno e si adopera per un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale. Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale¹⁰. Inoltre, con il trattato di Lisbona, il riconoscimento dei diritti fondamentali nel diritto primario è rinsaldato dal fatto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha ora lo stesso valore giuridico dei trattati¹¹.

La dimensione sociale è dunque una componente essenziale del mercato interno, che non può funzionare correttamente senza una forte dimensione sociale e il sostegno dei cittadini¹².

La Corte di giustizia ha anche riconosciuto che le finalità dell'Unione non sono esclusivamente economiche, ma anche sociali. I diritti che derivano dalle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono dunque essere attuati secondo gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano, come indicato chiaramente al primo comma dell'articolo 151 del TFUE, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale.

Inoltre, a norma dell'articolo 152 del TFUE, l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto delle diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia.

Nella dichiarazione solenne sui diritti dei lavoratori, la politica sociale e altre questioni, del 18 e 19 giugno 2009, il Consiglio dell'Unione europea ricorda anche che i trattati modificati dal trattato di Lisbona dispongono che l'Unione europea riconosca e promuova il ruolo delle parti sociali.

Il diritto di contrattazione collettiva - il diritto di intraprendere un'azione collettiva – il diritto o la libertà di sciopero

⁸ Relazione "Una nuova strategia per il mercato unico" al presidente della Commissione, 9 maggio 2010, pag. 68.

⁹ Oltre alle già citate sentenze Viking Line e Laval, si vedano anche le cause Rüffert e Commissione delle Comunità europee contro Granducato di Lussemburgo

¹⁰ Articolo 9 del TFUE.

¹¹ Articolo 6 del TUE.

¹² Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "La dimensione sociale del mercato interno" (parere d'iniziativa). Relatore: JANSON, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 90.

Nonostante gli strumenti pertinenti non facciano sempre esplicito riferimento al diritto o alla libertà di sciopero, il diritto di intraprendere un'azione collettiva, che è il corollario del diritto di contrattazione collettiva, è riconosciuto da diversi strumenti internazionali che gli Stati membri hanno firmato o alla cui redazione hanno partecipato¹³. È incluso in strumenti elaborati da tali Stati membri a livello di UE¹⁴ e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000¹⁵, adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007¹⁶, e gode anche di tutela costituzionale in diversi Stati membri.

In questo contesto, l'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce espressamente il diritto di concludere contratti collettivi e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei propri interessi, compreso lo sciopero¹⁷.

Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto di contrattazione collettiva e di negoziare e stipulare accordi collettivi è un elemento intrinseco della libertà di associazione, vale a dire del diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi, come sancito all'articolo 11 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁸.

La Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁹ ha anche riconosciuto che nell'ambito della libertà sindacale, visto il carattere sensibile delle questioni sociali e politiche da considerare per raggiungere un giusto equilibrio tra i rispettivi interessi delle parti sociali e vista la grande diversità esistente tra i sistemi nazionali in questo campo, gli Stati contraenti godono di un ampio margine nel valutare come possa essere garantita la libertà dei sindacati di tutelare gli interessi occupazionali dei loro iscritti. Tuttavia, essa precisa che tale margine non è illimitato, ma è soggetto alla supervisione a livello europeo ad opera della Corte, il cui compito è pronunciarsi in via definitiva stabilendo se una determinata restrizione sia conciliabile con la libertà di associazione, quale tutelata dall'articolo 11 della convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Tuttavia, come sancito dalla Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo²⁰, il diritto di sciopero non è un diritto assoluto e il suo esercizio può comunque essere soggetto a restrizioni, che possono anche dipendere dalla costituzione, dal diritto e dalle prassi nazionali. Come ribadito all'articolo 28 della Carta, esso deve essere esercitato conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

¹³ Quali ad esempio la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, cui l'articolo 151 del TFUE fa esplicito riferimento, e la convenzione n. 87 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, del 9 luglio 1948, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale.

¹⁴ Come ad esempio la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata dal Consiglio europeo di Strasburgo il 9 dicembre 1989 e citata all'articolo 151 del TFUE.

¹⁵ GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1.

¹⁶ Cfr. articolo 6 del trattato sull'Unione europea.

¹⁷ Attraverso il generale rinvio alla Carta contenuto nell'articolo 6 del TUE, il diritto di negoziazione collettiva viene ora espressamente recepito nel diritto primario (cfr. conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa C-271/08, Commissione europea contro Repubblica federale di Germania, punto 80).

¹⁸ Sentenza CEDU del 12 novembre 2008, Demir e Baykara c. Turchia, punti 153-154 in combinato disposto con il punto 145.

¹⁹ Sentenza CEDU del 27 aprile 2010, causa Vördur Olafsson c. Islanda, punti 74 e 75.

²⁰ Cfr. ad esempio la sentenza del 21 aprile 2009, causa Enerji Yapi-Yol Sen c. Turchia (68959/01), punto 32.

Di conseguenza i sindacati svolgono un ruolo importante in quest'ambito, come confermato dalla Corte di giustizia, e devono avere la possibilità di continuare ad agire per tutelare i diritti dei lavoratori, anche indicendo scioperi e organizzando boicottaggi o blocchi per proteggere gli interessi e i diritti dei lavoratori e garantire la salvaguardia dei posti di lavoro o delle condizioni di lavoro, purché tali iniziative rispettino il diritto e la prassi nazionali e dell'UE.

Libertà economiche – restrizioni – tutela dei diritti dei lavoratori

La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi rientrano tra i principi fondamentali del diritto dell'UE. Secondo la giurisprudenza della Corte, una restrizione di tali libertà è giustificata solo se persegue un obiettivo legittimo compatibile con il trattato e se è dettata da ragioni imperative di interesse generale. Inoltre, deve essere idonea al raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non deve andare al di là di quanto è necessario per conseguirlo.

La tutela dei lavoratori, in particolare la loro protezione sociale e la difesa dei loro diritti, e la necessità di evitare perturbazioni del mercato del lavoro sono stati riconosciuti come ragioni imperative di interesse generale che giustificano eventuali restrizioni dell'esercizio delle libertà fondamentali sancite dal diritto dell'UE.

Inoltre la Corte ha riconosciuto che gli Stati membri hanno un certo margine di valutazione e di discrezionalità nel prevenire gli ostacoli alla libertà di circolazione derivanti dal comportamento di soggetti privati.

Per riassumere, sia le libertà economiche che i diritti fondamentali nonché il loro esercizio effettivo possono essere oggetto di restrizioni e limitazioni.

2. ESITI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

2.1. Consultazione delle parti interessate

Come in precedenza rilevato, le sentenze della Corte del 2007-2008 nelle cause Viking Line, Laval, Ruffert e Commissione contro Granducato di Lussemburgo hanno alimentato un vivace dibattito, in particolare sulle conseguenze della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento per la tutela dei diritti dei lavoratori e il ruolo dei sindacati a salvaguardia dei diritti dei lavoratori in situazioni transfrontaliere.

I sindacati europei considerano tali sentenze antisociali. Chiedono una modifica della legislazione volta a chiarire la situazione giuridica e ad impedire che in futuro i giudici possano emettere sentenze da essi considerate contrarie agli interessi dei lavoratori. A questo fine, hanno avanzato due richieste principali:

- una revisione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori (direttiva 96/71/CE) per includervi un riferimento al principio della "parità di retribuzione" e consentire allo "Stato membro ospitante" di applicare condizioni più favorevoli rispetto alle condizioni di lavoro e occupazionali essenziali di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva;

- l'inserimento nel trattato di un "protocollo sul progresso sociale" per dare priorità ai diritti sociali fondamentali rispetto alle libertà economiche.

Altri soggetti interessati sono di diverso avviso. BusinessEurope ha accolto favorevolmente i chiarimenti forniti dalle sentenze della Corte e non ritiene che la direttiva necessiti di essere rivista. Molti Stati membri hanno espresso parere analogo. Alcuni Stati membri (SE, DE, LU e DK) hanno modificato la legislazione nazionale per conformarsi alle sentenze.

Nell'ottobre 2008 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione con la quale invitava tutti gli Stati membri ad applicare correttamente la direttiva relativa al distacco dei lavoratori e chiedeva alla Commissione di non escludere una revisione parziale della direttiva dopo un esame approfondito dei problemi e delle sfide²¹. Nel contempo, la risoluzione sottolineava che la libertà di fornire servizi è "una pietra angolare del progetto europeo" e "che tale aspetto dovrebbe essere temperato con i diritti fondamentali, con gli obiettivi sociali sanciti dai trattati e con il diritto dei governi e delle parti sociali di garantire la non discriminazione e la parità di trattamento nonché con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro"²². Il 2 giugno 2010 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha organizzato un'audizione di tre esperti (in rappresentanza della Commissione, della CES e di BusinessEurope) durante la quale europarlamentari del gruppo S&D, del gruppo della Sinistra e del gruppo dei Verdi hanno auspicato un intervento della Commissione in larga misura analogo a quello proposto dalla CES.

Su invito congiunto del commissario Špidla e del ministro Bertrand (in qualità di presidente del Consiglio) in occasione del forum dell'ottobre 2008, le parti sociali europee hanno convenuto di condurre un'analisi congiunta delle conseguenze delle sentenze della Corte nel contesto della mobilità e della globalizzazione. Nel marzo 2010²³ le parti sociali europee hanno presentato una relazione sulle conseguenze delle sentenze della Corte di giustizia. Il documento evidenziava profonde divergenze di opinione. Mentre BusinessEurope è contraria a una revisione della direttiva, ma ammette la necessità di chiarire alcuni aspetti connessi all'applicazione, la CES ne chiede una profonda modifica.

Nel 2010 il Comitato economico e sociale europeo ha adottato un parere sul tema "La dimensione sociale del mercato interno"²⁴ in cui chiedeva un'applicazione più efficace della direttiva 96/71/CE e si dichiarava a favore di un'iniziativa della Commissione volta a chiarire gli obblighi giuridici delle autorità nazionali, delle imprese e dei lavoratori, compresa una revisione parziale della direttiva. Nel parere si invitava la Commissione ad escludere il diritto di sciopero dall'impatto delle norme che disciplinano il mercato interno e a valutare l'idea di istituire una "Interpol sociale europea" con il compito di sostenere le attività degli ispettori del lavoro dei diversi Stati membri.

Nel rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico", il professor Monti, nel riconoscere la controversia suscitata dalle sentenze della Corte, raccomandava di:

²¹ Risoluzione del 22 ottobre 2008 sulle sfide per gli accordi collettivi nell'UE [2008/2085(INI)], punti 25 e 30.

²² Punto 1; si vedano anche i punti 17 e 31.

²³ Il testo è stato presentato durante la conferenza di Oviedo del marzo 2010 organizzata dalla presidenza spagnola. Dai dibattiti sono emersi ancora una volta pareri discordi tra i soggetti interessati.

²⁴ Parere 2001/C 44/15.

- chiarire l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori e consolidare la diffusione di informazioni sui diritti e gli obblighi dei lavoratori e delle imprese, la cooperazione amministrativa e le sanzioni nel quadro della libera circolazione delle persone e della prestazione transfrontaliera di servizi;
- introdurre una disposizione che garantisca il diritto di sciopero sul modello dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio (il cosiddetto *regolamento Monti II*) e un meccanismo per la composizione informale delle vertenze di lavoro relative all'applicazione della direttiva.

Nell'ottobre 2010, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica su come rinvigorire il mercato unico con la comunicazione "Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva, 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato"²⁵. Ha avanzato due proposte (la numero 29 e la numero 30) volte a riconquistare la fiducia e il sostegno dei cittadini, una sull'equilibrio tra diritti sociali fondamentali e libertà economiche e l'altra sul distacco dei lavoratori.

- Proposta n. 29: "in base alla sua nuova strategia per l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali da parte dell'Unione europea, la Commissione si adopererà affinché si tenga conto dei diritti garantiti dalla Carta, ivi compreso il diritto di promuovere azioni collettive. ..."
- Proposta n. 30: "nel 2011 la Commissione adotterà una proposta legislativa destinata a migliorare l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori che potrebbe comprendere, o essere integrata da, un chiarimento sull'esercizio dei diritti sociali fondamentali nel contesto delle libertà economiche del mercato unico."

Dalla consultazione pubblica sono emersi grande interesse e sostegno per queste azioni da parte dei sindacati, di singoli cittadini e delle ONG.

La proposta n. 29 sull'applicazione efficace della Carta dei diritti fondamentali e sull'analisi dell'impatto sociale è considerata da 740 partecipanti alla consultazione (sugli oltre 800 totali) una delle più importanti.

Le parti sociali europee hanno risposto alla consultazione confermando le loro posizioni. La CES ha ribadito la richiesta di modifica del trattato con l'inserimento di un "protocollo sul progresso sociale" e ha chiesto alla Commissione non solo di chiarire e migliorare l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, ma anche di sottoporla a una revisione completa. BusinessEurope si è dichiarata d'accordo con l'approccio della Commissione inteso a migliorare l'attuazione e l'applicazione della direttiva vigente.

Secondo la CES e come espressamente indicato anche in diverse risposte dei sindacati nazionali, l'idea di un regolamento Monti II era un passo positivo nella giusta direzione unitamente a un protocollo sul progresso sociale. BusinessEurope non ha preso una posizione chiara sull'argomento, ma sembra aver dubbi sul valore aggiunto di siffatto regolamento, ribadendo in ogni caso che non dovrebbe rimettere in discussione l'esclusione del diritto di sciopero dalle competenze dell'UE.

²⁵ COM(2010) 608 definitivo/2 dell'11.11.2010.

A conclusione dell'ampio dibattito pubblico e sulla base dei contributi raccolti, il 13 aprile 2011 la Commissione ha adottato la comunicazione "L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia"²⁶. Tra le dodici azioni chiave comprese nel capitolo sull'inclusione sociale figurano iniziative legislative sul distacco dei lavoratori: "*Legislazione destinata a migliorare e rafforzare il recepimento, l'applicazione e il rispetto nella pratica della direttiva sul distacco dei lavoratori, comprensiva di misure per prevenire e sanzionare qualunque abuso o elusione delle norme applicabili e affiancata da una legislazione mirante a chiarire l'esercizio delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi accanto ai diritti sociali fondamentali*".

In seguito all'adozione dell'Atto per il mercato unico, il 6 aprile 2011 il Parlamento europeo ha adottato tre risoluzioni²⁷. Tuttavia, diversamente dalla questione più generale della mobilità e della portabilità dei diritti pensionistici, il distacco dei lavoratori non figurava tra le principali priorità identificate.

Il distacco dei lavoratori e le libertà economiche figurano invece tra le priorità identificate dal Comitato economico e sociale europeo²⁸.

Nelle conclusioni sulle priorità per il rilancio del mercato unico, il Consiglio:

"14. RITIENE che l'adeguata attuazione e applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori possa contribuire a una migliore tutela dei diritti dei lavoratori distaccati e garantire maggiore chiarezza riguardo ai diritti e agli obblighi delle imprese che prestano servizi nonché delle autorità nazionali, e che possa aiutare a prevenire l'elusione delle norme in vigore; RITIENE inoltre che sia necessaria maggiore chiarezza nell'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi accanto ai diritti sociali fondamentali"²⁹.

In occasione della conferenza del 27-28 giugno 2011 sui diritti sociali fondamentali e il distacco dei lavoratori, ministri, parti sociali, rappresentanti delle istituzioni dell'UE e accademici hanno discusso le opzioni normative disponibili e il possibile contenuto delle eventuali iniziative legislative e hanno contribuito ad identificare soluzioni realizzabili³⁰. L'obiettivo della conferenza era quello di contribuire, attraverso un dibattito aperto e costruttivo, a giungere ad una visione maggiormente condivisa e a presentare i risultati di studi recenti.

Infine la dichiarazione di Cracovia³¹ ribadisce che la prestazione transfrontaliera di servizi e la mobilità dei lavoratori distaccati sono elementi essenziali del mercato unico. L'agevolazione della prestazione transfrontaliera temporanea di servizi dovrebbe essere accompagnata dalla garanzia di un livello appropriato di protezione dei lavoratori distaccati in un altro Stato membro al fine di offrire tali servizi.

²⁶ COM(2011) 206 definitivo.

²⁷ Su un mercato unico per le imprese e la crescita [2010/2277(INI)], sul mercato unico per gli europei [2010/2278(INI)] e sulla governance e il partenariato nel mercato unico [2010/2289(INI)].

²⁸ Parere di Federspiel, Siecker e Voles, INT 548 del 15 marzo 2011.

²⁹ 3094^a sessione del Consiglio Competitività del 30 maggio 2011.

³⁰ Per maggiori informazioni si vedano gli interventi di rilievo e i documenti correlati all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Forum del mercato unico, Cracovia, 3-4 ottobre 2011, in particolare il paragrafo cinque della dichiarazione e il punto 5 delle conclusioni operative.

2.2 Valutazione dell'impatto

In linea con la sua politica per legiferare meglio, la Commissione ha effettuato una valutazione dell'impatto delle alternative d'intervento sulla base di uno studio esterno³².

Le fonti di problemi individuate sono raggruppate in quattro categorie e il problema numero 4 ("tensioni tra la libera prestazione dei servizi/libertà di stabilimento e le relazioni industriali nazionali") è direttamente rilevante per la presente proposta. Nelle sentenze della Corte relative alle cause Viking e Laval che hanno interpretato le disposizioni della direttiva e del trattato, si evidenziavano tensioni di fondo tra la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento, da un lato, e l'esercizio di diritti fondamentali quali il diritto di contrattazione collettiva e il diritto di promuovere azioni sindacali, dall'altro. In particolare, secondo i sindacati tali sentenze imponevano alle giurisdizioni nazionali o dell'UE di vagliare le azioni sindacali ogniquale volta tali azioni potessero condizionare o ledere l'esercizio della libera prestazione dei servizi o della libertà di stabilimento. Nel recente passato tali percezioni hanno avuto ricadute negative, come dimostrano alcune controversie di lavoro transnazionali. Nel 2010 l'importanza del problema è stata evidenziata nella relazione del comitato di esperti dell'OIL sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni. Tale comitato ha espresso "forti preoccupazioni" in merito alle limitazioni pratiche all'esercizio effettivo del diritto di sciopero imposte dalle sentenze della CGUE. Il diritto di sciopero è sancito nella convenzione n. 87 dell'OIL, firmata da tutti gli Stati membri dell'UE.

Tra gli interventi possibili per fronteggiare le cause del problema rientrano: uno scenario di riferimento (opzione 5), un intervento non normativo (opzione 6) e un intervento normativo a livello di UE (opzione 7).

Le opzioni 6 e 7 sono state analizzate rispetto allo scenario di riferimento per valutarne la capacità di fronteggiare le cause del problema numero 4 e di raggiungere gli obiettivi generali, nello specifico, lo sviluppo sostenibile del mercato unico basato su un'economia sociale di mercato altamente competitiva, la libera prestazione dei servizi e la promozione di condizioni di parità, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, il rispetto della diversità dei sistemi di relazioni industriali degli Stati membri e la promozione del dialogo tra le parti sociali. Inoltre, sono state analizzate rispetto agli obiettivi operativi più specifici e correlati, in particolare il miglioramento della certezza del diritto per quanto concerne l'equilibrio tra diritti sociali e libertà economiche, in particolare nel contesto del distacco dei lavoratori. Sulla base della Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la valutazione dell'impatto è stata utilizzata per identificare i diritti fondamentali potenzialmente interessati, il livello di interferenza con il diritto in questione e la necessità e la proporzionalità di tale interferenza rispetto ai possibili interventi e agli obiettivi politici³³.

La valutazione dell'impatto ha evidenziato impatti economici e sociali negativi dello scenario di riferimento. Il perdurare dell'incertezza del diritto potrebbe portare ad una perdita di sostegno nei confronti del mercato unico di una parte importante di soggetti interessati e creare un contesto sfavorevole per le imprese compreso eventualmente un comportamento protezionistico. Il rischio di incorrere in richieste di risarcimento danni e dubbi sul ruolo dei tribunali nazionali potrebbero impedire ai sindacati di esercitare il diritto di sciopero. Ciò

³² Contratto quadro multiplo VT 2008/87, studio preparatorio per una valutazione dell'impatto riguardante l'eventuale revisione del quadro normativo in materia di distacco dei lavoratori nel contesto dei servizi (VT/2010/126).

³³ COM(2010) 573 definitivo, pagg. 6-7.

avrebbe un impatto negativo sulla tutela dei diritti dei lavoratori e sull'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Le opzioni 6 e 7 avrebbero un impatto economico e sociale positivo, poiché ridurrebbero la portata dell'incertezza del diritto. L'impatto positivo dell'opzione 7 sarebbe maggiore, perché un intervento legislativo (regolamento) garantisce una maggiore certezza del diritto di uno strumento giuridico non vincolante (*soft law*) (opzione 6). Un meccanismo di allarme avrebbe un ulteriore impatto positivo. Inoltre, un intervento legislativo dimostrerebbe un maggiore impegno politico da parte della Commissione nell'affrontare un problema che preoccupa molto i sindacati e alcuni settori del Parlamento europeo.

L'opzione da preferire per affrontare le cause del problema numero 4 è l'opzione 7, che è ritenuta essere la soluzione più efficace ed efficiente per raggiungere l'obiettivo specifico di "riduzione delle tensioni tra sistemi di relazioni industriali nazionali e libera prestazione dei servizi" e la più coerente per il conseguimento degli obiettivi generali, ed è pertanto sostanzialmente la base della presente proposta.

Il progetto di valutazione dell'impatto è stato esaminato due volte dal comitato per la valutazione d'impatto (IAB) e le sue raccomandazioni migliorative sono state inserite nella relazione finale. Il parere dell'IAB, la valutazione finale dell'impatto e la relativa sintesi sono pubblicati unitamente alla presente proposta.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1. Contesto generale - Sintesi delle misure proposte

Le già citate sentenze della Corte di giustizia hanno evidenziato le "fenditure createsi in due direzioni fra il mercato unico e la dimensione sociale a livello nazionale". In primo luogo, tali cause hanno evidenziato la necessità di trovare il giusto equilibrio tra l'esercizio del diritto dei sindacati di promuovere azioni collettive, compreso il diritto di sciopero, e la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, libertà economiche sancite nel trattato. In secondo luogo, hanno sollevato la questione dell'adeguatezza della direttiva sul distacco dei lavoratori quale base per tutelare i diritti dei lavoratori in un contesto di condizioni sociali e di occupazione divergenti tra gli Stati membri. In particolare ad essere messe in discussione sono state la sua attuazione e la sua applicazione.

Come sottolineato nel sopracitato rapporto Monti, le due questioni sono strettamente collegate, ma richiedono strategie diverse per equilibrare le esigenze del mercato unico e le esigenze sociali. Come evidenziato nella Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i cittadini devono poter godere dei loro diritti sanciti nella Carta quando si trovano in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione³⁴. Inoltre il compito di chiarire tali questioni non deve essere lasciato a futuri occasionali controversie dinanzi alla Corte di giustizia o ai tribunali nazionali³⁵. Inoltre, il diritto o la libertà di sciopero non devono essere solo uno slogan o una metafora giuridica.

La presente proposta fa dunque parte di un pacchetto. Insieme alla proposta di direttiva di applicazione, costituisce un intervento mirato finalizzato a chiarire l'interazione tra l'esercizio dei diritti sociali e l'esercizio della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, sanciti nel

³⁴ COM(2010) 573 definitivo.

³⁵ Pag. 74 del sopracitato rapporto Monti.

trattato, nel territorio dell'UE, in linea con uno degli obiettivi principali del trattato, un'"economia sociale di mercato altamente competitiva", senza tuttavia ribaltare la giurisprudenza della Corte.

La presente proposta mira a chiarire i principi generali e le norme applicabili a livello di UE relativamente all'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive nel quadro della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, compresa l'esigenza di conciliare le due cose nella pratica in situazioni transfrontaliere. Il suo campo di applicazione copre non soltanto il distacco temporaneo di lavoratori in un altro Stato membro per la prestazione transfrontaliera di servizi, ma anche i progetti di ristrutturazione e/o trasferimento che coinvolgono più Stati membri.

3.2. Base giuridica

La base giuridica appropriata per la misura proposta è l'articolo 352 del TFUE (riservato ai casi in cui, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati questi ultimi non abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine).

Un regolamento è considerato lo strumento giuridico più appropriato per chiarire i principi generali e le norme applicabili a livello di UE al fine di conciliare l'esercizio dei diritti fondamentali e le libertà economiche in situazioni transfrontaliere. L'applicabilità diretta di un regolamento ridurrà la complessità normativa e offrirà una maggiore certezza del diritto a quanti sono soggetti a tale legislazione nell'Unione chiarendo le norme applicabili in modo più uniforme. La chiarezza normativa e la semplicità sono particolarmente importanti per le PMI e sarebbe impossibile ottenerle con una direttiva che, per sua stessa natura, è vincolante soltanto per quanto riguarda il risultato da conseguire, ma lascia alle autorità nazionali la scelta della forma e dei metodi.

3.3. Principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Poiché il trattato non prevede esplicitamente i poteri richiesti, il presente regolamento si basa sull'articolo 352 del TFUE.

L'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE esclude il diritto di sciopero dagli ambiti che possono essere disciplinati in tutta l'UE stabilendo norme minime mediante direttive. Tuttavia, le sentenze della Corte hanno illustrato chiaramente che il fatto che l'articolo 153 non si applichi al diritto di sciopero non esclude di per sé l'azione collettiva dall'ambito di applicazione della legislazione dell'UE.

L'obiettivo del regolamento, che è quello di chiarire i principi generali e le norme dell'UE applicabili all'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni sindacali nel quadro della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, compresa l'esigenza di conciliare le due cose nella pratica in situazioni transfrontaliere, richiede un'azione a livello di Unione europea e non può essere conseguito dagli Stati membri da soli.

Inoltre, in conformità al trattato, qualsiasi iniziativa in questo campo dovrà rispettare non solo l'autonomia delle parti sociali, ma anche i diversi modelli sociali e la diversità dei sistemi di relazioni industriali degli Stati membri.

In merito al contenuto della proposta, il rispetto del principio di sussidiarietà è ulteriormente garantito dal riconoscimento del ruolo dei tribunali nazionali nello stabilire i fatti e nel verificare se le azioni perseguono obiettivi che costituiscono un legittimo interesse, sono

adatte al raggiungimento di tali obiettivi e non vanno oltre ciò che è necessario per conseguirli. La proposta riconosce altresì l'importanza delle leggi e delle procedure nazionali esistenti per l'esercizio del diritto di sciopero, compresi gli istituti esistenti per la risoluzione alternativa delle controversie, che non saranno modificati o interessati. La proposta non istituisce un meccanismo per la composizione informale delle controversie di lavoro a livello nazionale al fine di introdurre una qualche forma di controllo pregiudizionale sulle azioni dei sindacati (come suggerito nel rapporto Monti del 2010) e si limita a indicare il ruolo dei meccanismi alternativi di risoluzione informale esistenti in diversi Stati membri.

La presente proposta si limita a quanto necessario per conseguire gli obiettivi previsti.

3.4. Spiegazione dettagliata della proposta

3.4.1. Oggetto e cosiddetta clausola Monti

Oltre a descrivere gli obiettivi del regolamento, l'articolo 1 contiene una clausola, spesso chiamata la "clausola Monti". Esso combina il testo dell'articolo 2 del regolamento n. 2679/98 del Consiglio³⁶ e dell'articolo 1, paragrafo 7, della direttiva servizi³⁷. È anche conforme al testo di disposizioni simili contenute, ad esempio, nella recente proposta di regolamento concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione Bruxelles I)³⁸ e nel regolamento sugli squilibri macroeconomici di recente adozione³⁹.

3.4.2. Rapporto tra diritti fondamentali e libertà economiche – principi generali

L'articolo 2, pur riaffermando che non sussiste alcun conflitto intrinseco né alcuna preminenza tra l'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive e le libertà di stabilimento e di prestazione di servizi sancite e tutelate dal trattato, riconosce che possono presentarsi situazioni di conflitto in cui tale esercizio deve essere conciliato in conformità al principio di proporzionalità e in linea con la prassi consolidata dei tribunali e della giurisprudenza dell'UE⁴⁰.

Il fatto che si attribuisca uno status di parità ai diritti fondamentali e alle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi implica che tali libertà possono dover essere limitate al fine di tutelare i diritti fondamentali. Tuttavia, implica anche che l'esercizio di tali libertà può giustificare una restrizione all'esercizio effettivo dei diritti fondamentali.

³⁶ Regolamento del Consiglio del 7 dicembre 1998 sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri (GU L 337 del 12.12.1998, pag. 8).

³⁷ Direttiva 2006/123/CE, GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36. Cfr. considerando 22 della direttiva 96/71/CE.

³⁸ COM(2010) 748 definitivo del 14.12.2010, articolo 85.

³⁹ Articolo 1, paragrafo 3, ultima frase, del regolamento (UE) n. 1176/2011, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

⁴⁰ Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa C-515/08, dos Santos Palhota et al., punto 53. Cfr. le sentenze della Corte di giustizia nella causa C-438/05, Viking Line, punto 46, nella causa C-341/05, Laval, punto 94, e nella causa C-271/08, Commissione contro Repubblica federale di Germania, punto 44. Cfr. anche l'intervento al panel del prof. M. Schlachter "Reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms" (conciliazione tra diritti sociali fondamentali e libertà economiche)
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

Al fine di evitare che ai sindacati sia effettivamente impedito o di fatto persino vietato di esercitare appieno i loro diritti collettivi a causa della minaccia di richieste di risarcimento danni, sulla base della sentenza *Viking Line*, da parte di datori di lavoro che invocano elementi transfrontalieri⁴¹, va ricordato che nel caso in cui gli elementi transfrontalieri siano assenti o ipotetici si presume che un'azione collettiva non costituisca una violazione della libertà di stabilimento o della libertà di prestazione di servizi, fatta salva la conformità dell'azione collettiva al diritto e alle prassi nazionali.

Tale rischio generale di responsabilità per danni sulla base di una situazione alquanto ipotetica o di una situazione nella quale non sussistono elementi transfrontalieri renderebbe alquanto difficile, se non impossibile, l'esercizio da parte dei sindacati del diritto di sciopero in situazioni in cui la libertà di stabilimento o la libera prestazione dei servizi non trovano neppure applicazione.

3.4.3. Meccanismi di risoluzione delle controversie

L'articolo 3 riconosce il ruolo e l'importanza delle prassi nazionali esistenti relative all'esercizio pratico del diritto di sciopero, comprese gli istituti esistenti per la risoluzione alternativa delle controversie, come la mediazione, la conciliazione e/o l'arbitrato. La presente proposta non modifica in alcun modo tali meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie a livello nazionale, né comporta o implica l'obbligo di introduzione di tali meccanismi da parte degli Stati membri che non li prevedono. Tuttavia, per gli Stati membri in cui tali meccanismi esistono, la proposta stabilisce il principio della parità di accesso per quanto concerne i casi transfrontalieri e prevede adeguamenti da parte degli Stati membri al fine di garantire l'applicazione pratica di tale principio.

La proposta non propone un meccanismo di risoluzione informale delle controversie di lavoro relative all'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori a livello nazionale⁴². Tale meccanismo introdurrebbe una qualche forma di controllo pregiudizionale sulle azioni dei sindacati, che non soltanto potrebbe creare o costituire un ulteriore ostacolo all'esercizio effettivo del diritto di sciopero, ma risulterebbe anche incompatibile con l'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE, che esclude esplicitamente qualsiasi competenza legislativa dell'UE in questo campo.

Inoltre, in conformità all'articolo 155 del TFUE, la proposta riconosce il ruolo specifico delle parti sociali a livello europeo e le invita, qualora lo desiderino, a stabilire orientamenti per le modalità e le procedure di tali meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie.

3.4.4. Ruolo dei tribunali nazionali

L'articolo 3, paragrafo 4, chiarisce il ruolo dei tribunali nazionali: se, in un singolo caso, una libertà economica è limitata in conseguenza dell'esercizio di un diritto fondamentale, essi

⁴¹ Per ulteriori informazioni si veda la relazione del comitato di esperti dell'OIL su questa causa, disponibile all'indirizzo: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf e "The dramatic implications of *Demir and Baykara*", K. Ewing e J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, Vol. 39, n. 1, marzo 2010, pagg. 2-51, in particolare le pagine 44-47.

⁴² Come raccomandato nel rapporto Monti.

dovranno trovare il giusto equilibrio tra i diritti e le libertà interessati e conciliarli⁴³. A norma dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà da essa riconosciuti devono rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Inoltre, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui⁴⁴. La Corte di giustizia ha anche riconosciuto che le autorità nazionali competenti godono di un ampio margine di discrezionalità al riguardo. In linea con la giurisprudenza della Corte, è richiesto un test a tre fasi per verificare 1) l'idoneità, 2) la necessità e 3) la ragionevolezza della misura in questione. "In caso di conflitto tra un diritto fondamentale e una libertà fondamentale, l'adeguato contemperamento delle due posizioni risulta garantito soltanto qualora la restrizione imposta alla libertà fondamentale per effetto del diritto fondamentale non possa eccedere quanto è idoneo, necessario e congruo ai fini dell'attuazione di quest'ultimo. Ma, all'opposto, anche una restrizione di un diritto fondamentale imposta da una libertà fondamentale non potrà andare oltre quanto è idoneo, necessario e congruo ai fini dell'attuazione di quest'ultima."⁴⁵

Il tutto fatto salva la possibilità per la Corte di fornire indicazioni e chiarimenti, se del caso, ad un tribunale nazionale in merito agli elementi da considerare⁴⁶.

3.4.5. *Meccanismo di allerta*

L'articolo 4 istituisce un sistema di allarme rapido in base al quale gli Stati membri sono tenuti a comunicare e notificare immediatamente agli Stati membri interessati e alla Commissione gli atti o le circostanze gravi che perturbano gravemente il corretto del mercato unico o causano gravi tensioni sociali al fine di prevenire e limitare nella misura del possibile il danno potenziale.

4. **INCIDENZA SUL BILANCIO**

Nessuna.

⁴³ Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa C-271/08, Commissione contro Repubblica federale di Germania, punti 188-190. Si veda anche più in generale C. Barnard, "Proportionality and collective action", ELR 2011.

⁴⁴ Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa C-515/08, dos Santos Palhota et al., punto 53. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 12.10.2004, causa C-60/03, Wolff & Müller, punto 44.

⁴⁵ Conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa C-271/08, punto 190.

⁴⁶ Cfr. la sentenza dell'11.12.2007, causa C-438/05, Viking Line, punto 80 e seguenti.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 352,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

vista l'approvazione del Parlamento europeo⁴⁷,

deliberando secondo una procedura legislativa speciale,

considerando quanto segue:

- (1) Il diritto di intraprendere un'azione collettiva, che è il corollario del diritto di contrattazione collettiva, è riconosciuto sia in diversi strumenti internazionali che gli Stati membri hanno firmato o alla cui redazione hanno partecipato, come la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, e le convenzioni n. 87 e n. 98 dell'Organizzazione internazionale del lavoro concernenti la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e la contrattazione collettiva, che in strumenti elaborati da tali Stati membri a livello di UE, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata dal Consiglio europeo di Strasburgo il 9 dicembre 1989 e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che ha il medesimo valore giuridico dei trattati. Esso gode anche di tutela costituzionale in diversi Stati membri.
- (2) Il diritto di contrattazione collettiva e di negoziare e stipulare accordi collettivi è un elemento intrinseco della libertà di associazione, sancita dall'articolo 11 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la convenzione")⁴⁸.

⁴⁷ GU C [...] del [...], pag.

⁴⁸ Sentenza CEDU del 12 novembre 2008, causa Demir.

- (3) Il diritto di intraprendere un'azione collettiva è anche stato riconosciuto dalla Corte di giustizia quale diritto fondamentale che fa parte integrante dei principi generali del diritto dell'UE, di cui la Corte garantisce il rispetto⁴⁹. Tuttavia, il diritto di sciopero non è un diritto assoluto e il suo esercizio può essere comunque soggetto a condizioni e restrizioni, che possono anche dipendere dalla costituzione, dal diritto e dalle prassi nazionali.
- (4) Come ribadito all'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il diritto di ricorrere ad azioni collettive va tutelato in conformità al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.
- (5) A norma dell'articolo 152 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto delle diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia.
- (6) Gli Stati membri restano liberi di stabilire le condizioni di esistenza e di esercizio dei diritti sociali in questione. Tuttavia, nell'esercizio di tale potere, devono rispettare il diritto dell'UE, in particolare le disposizioni del trattato sulla libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, che costituiscono principi fondamentali dell'Unione sanciti dal trattato.
- (7) Una restrizione di tali libertà è giustificata solo se persegue un obiettivo legittimo compatibile con il trattato e se è dettata da ragioni imperative di interesse generale. In questo contesto, deve essere idonea al raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non deve andare al di là di quanto è necessario per conseguirlo.
- (8) La tutela dei lavoratori, in particolare la loro protezione sociale e la difesa dei loro diritti contro il dumping sociale, e il desiderio di evitare perturbazioni del mercato del lavoro sono stati riconosciuti come ragioni imperative di interesse generale che giustificano restrizioni all'esercizio di una delle libertà fondamentali sancite dal diritto dell'UE.
- (9) I sindacati devono avere la possibilità di continuare a ricorrere ad azioni collettive per tutelare gli interessi, le condizioni di lavoro e i diritti dei lavoratori, purché tali azioni rispettino il diritto e le prassi nazionali e dell'UE.
- (10) Sia le libertà economiche fondamentali che i diritti fondamentali nonché il loro esercizio effettivo possono dunque essere oggetto di restrizioni e limitazioni.
- (11) L'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, e le prescrizioni relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi potrebbero dunque dover essere conciliati, in conformità al principio di proporzionalità, il che spesso richiede o implica complesse valutazioni da parte delle autorità nazionali.
- (12) Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere previste per legge e rispettare il

⁴⁹ Sentenza dell'11 dicembre 2007, causa C-438/05, Viking Line, punto 44 e sentenza del 18 dicembre 2007, causa C-341/05, Laval, punto 91.

contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

- (13) In caso di conflitto tra un diritto fondamentale e una libertà fondamentale, l'adeguato contemperamento delle due posizioni risulta garantito soltanto qualora la restrizione imposta alla libertà fondamentale per effetto del diritto fondamentale non possa eccedere quanto è idoneo, necessario e congruo ai fini dell'attuazione di quest'ultimo. All'opposto, una restrizione di un diritto fondamentale imposta da una libertà fondamentale non potrà andare oltre quanto è idoneo, necessario e congruo ai fini dell'attuazione di quest'ultima. Per garantire la necessaria certezza del diritto, evitare ambiguità e prevenire la ricerca di soluzioni unilaterali a livello nazionale, è necessario chiarire una serie di aspetti connessi in particolare all'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, e la misura in cui i sindacati possono tutelare e difendere i diritti dei lavoratori in situazioni transfrontaliere.
- (14) Il ruolo da protagoniste delle parti sociali nella risoluzione delle controversie riguardanti le relazioni tra datore di lavoro e lavoratore dipendente è consolidato e va riconosciuto. Inoltre, il ruolo dei meccanismi non giurisdizionali di risoluzione delle controversie, come la mediazione, la conciliazione e/o l'arbitrato, previsti in diversi Stati membri, va riconosciuto e preservato.
- (15) Un meccanismo di notifica e di allerta deve consentire uno scambio di informazioni rapido e adeguato tra gli Stati membri e la Commissione in situazioni che perturbano gravemente il corretto del mercato interno e/o causano gravi perdite ai singoli o alle organizzazioni interessati.
- (16) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la libertà di riunione e di associazione (articolo 12), la libertà professionale e il diritto di lavorare (articolo 15), la libertà d'impresa (articolo 16), il diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28), condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31), il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47) e va applicato in conformità a tali diritti e principi,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Oggetto

1. Il presente regolamento stabilisce i principi generali e le norme applicabili a livello dell'Unione in materia di esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.
2. Il presente regolamento non pregiudica in alcun modo l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti negli Stati membri, compreso il diritto o la libertà di sciopero o di promuovere altre azioni, contemplati dai sistemi di relazioni industriali

specifici degli Stati membri, in conformità al diritto e alle prassi nazionali. Non pregiudica neppure il diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi e di promuovere azioni collettive in conformità al diritto e alle prassi nazionali.

Articolo 2

Principi generali

L'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi sancite nel trattato rispetta il diritto fondamentale di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, così come l'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, rispetta queste libertà fondamentali.

Articolo 3

Meccanismi di risoluzione delle controversie

1. Gli Stati membri nei quali, in conformità al diritto, alle tradizioni o alle prassi nazionali, siano previsti meccanismi non giurisdizionali di risoluzione alternativa delle controversie di lavoro, prevedono parità di accesso a tali meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, laddove tali controversie scaturiscono dall'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, in situazioni transnazionali o a carattere transnazionale nel contesto dell'esercizio della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi, compresa l'applicazione della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi⁵⁰.
2. Fatto salvo il paragrafo 1, le parti sociali a livello europeo, agendo nel quadro dei diritti, delle competenze e dei ruoli rispettivi stabiliti nel trattato, possono concludere accordi a livello di Unione o definire orientamenti relativi alle modalità e alle procedure di mediazione, conciliazione o ad altri meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie derivanti dall'esercizio effettivo del diritto di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, in situazioni transnazionali o a carattere transnazionale.
3. Le modalità e le procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie non possono impedire ai soggetti interessati di ricorrere a rimedi giurisdizionali per comporre le controversie o risolvere i conflitti, se i meccanismi di cui al paragrafo 1 non portano a una risoluzione in un tempo ragionevole.
4. Il ricorso a meccanismi non giurisdizionali di risoluzione alternativa delle controversie non pregiudica il ruolo dei tribunali nazionali nelle controversie di lavoro relative alle situazioni descritte al paragrafo 1, in particolare nel valutare i fatti e nell'interpretare il diritto nazionale e nello stabilire, relativamente al campo di applicazione del presente regolamento, se e in quale misura l'azione collettiva a norma del diritto nazionale e delle norme dei contratti collettivi applicabili vada al di

⁵⁰ GUL 18 del 21.1.1997, pag. 1.

là di quanto è necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti, fatti salvi il ruolo e le competenze della Corte di giustizia.

Articolo 4

Meccanismo di allerta

1. Al manifestarsi di atti o circostanze gravi che incidano sull'esercizio effettivo della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi e che potrebbero perturbare gravemente il corretto del mercato interno e/o causare gravi danni al suo sistema di relazioni industriali o dare origine a gravi tensioni sociali sul suo territorio o nel territorio di altri Stati membri, lo Stato membro interessato ne dà immediata comunicazione e notifica allo Stato membro di stabilimento o allo Stato membro di origine del prestatore di servizi e/o agli altri Stati membri interessati e alla Commissione.
2. Gli Stati membri interessati rispondono il prima possibile alle richieste di informazioni della Commissione e degli altri Stati membri riguardanti la natura dell'ostacolo o della minaccia. Qualsiasi scambio di informazioni tra gli Stati membri è trasmesso anche alla Commissione.

Articolo 5

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 21.3.2012

Per il Consiglio
Il presidente

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 155

RISOLUZIONE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

(Estensore CASTRO)

approvata nella seduta del 2 maggio

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO SULL'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI PROMUOVERE AZIONI COLLETTIVE NEL QUADRO DELLA LIBERTÀ DI STABILIMENTO E DELLA LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI (COM (2012) 130 definitivo)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 7 maggio 2011

La Commissione,

esaminata ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, la Proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi,

premesso che la proposta in esame intende chiarire l'interazione tra l'esercizio di alcuni diritti sociali (diritto di sciopero, contrattazione collettiva) e l'esercizio delle libertà fondamentali poste alla base dell'Unione europea, quali la libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi;

valutato che le sentenze della Corte europea di giustizia sui casi Viking line, Laval, Ruffert e Commissione delle Comunità europee contro il Granducato del Lussemburgo del 2007-2008 hanno messo in luce le difficoltà nel bilanciare l'esercizio delle azioni collettive da un lato con quello della libertà economica dall'altro;

preso atto che, in situazioni di controversie di lavoro sorte in situazioni transnazionali, si rende necessario individuare principi generali, che non ledano l'esercizio di alcuni diritti riconosciuti fondamentali dall'Unione europea;

considerato che la proposta è conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità,

si esprime in senso favorevole.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.11.2011
COM(2011) 777 definitivo

VOL. 2/2

ALLEGATO

della

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Programma di lavoro della Commissione per il 2012

ESTRATTO

N.	Titolo	Tipo di iniziativa	Descrizione degli obiettivi
Occupazione, affari sociali e inclusione			
28.	Pacchetto "Occupazione": 1) Una ripresa che favorisca la creazione di posti di lavoro	Non legislativa	Comunicazione quadro sull'insieme di strumenti per l'occupazione che stabilisce il contributo della Commissione a un'economia orientata alla crescita e in grado di generare posti di lavoro, basandosi sulle iniziative faro adottate nel quadro della strategia Europa 2020 (in particolare "un'Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" e "Youth on the Move - Gioventù in movimento") e che si collega con gli orientamenti dell'analisi annuale della crescita.
	2) Pacchetto specifico "Flessicurezza"	Non legislativa	La comunicazione evidenzierà il ruolo fondamentale delle politiche di flessicurezza nell'attuale contesto economico. Stabilirà proposte concrete per rafforzare i quattro componenti della flessicurezza al fine di fronteggiare le sfide economiche dell'Europa e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, sostenendo le sue trasformazioni.
	3) Riformare i Servizi europei dell'occupazione (EURES) e la relativa base giuridica	Legislativa/Non legislativa	La proposta intende: 1) migliorare l'accesso alle opportunità di lavoro e facilitare la creazione di posti di lavoro mediante il rafforzamento di EURES come strumento di collocamento e contrattazione per la mobilità dei lavoratori in Europa; 2) ampliare EURES per appoggiare il nuovo regime "Il tuo primo lavoro EURES"; 3) riflettere la giurisprudenza della Corte di giustizia europea sui servizi di collocamento che dovranno essere aperti ai servizi privati di collocamento, ampliando al tempo stesso la gamma di partner EURES. Ciò può comportare la revisione del regolamento n. 1612/1968.
29.	Libro verde sulla ristrutturazione e l'adeguamento economico	Non legislativa	Il Libro verde individuerà le buone prassi e politiche nell'ambito della ristrutturazione e l'adeguamento ai cambiamenti, al fine di favorire l'occupazione, la crescita e la competitività. Terrà conto del lavoro svolto dalla Commissione, le parti sociali, gli Stati membri e molte altre parti interessate. L'obiettivo è esaminare da una nuova prospettiva questo dibattito politico alla luce delle lezioni ricavate dalla recessione economica.
30.	Salute e sicurezza	Non legislativa	La comunicazione si baserà sulla strategia attuale e sulla valutazione finale di tale strategia, in particolare per quanto riguarda: a) il miglioramento della normativa sulla salute e la sicurezza nel lavoro a livello dell'UE, soprattutto per quanto riguarda la determinazione delle strategie nazionali di sicurezza e di salute e il coordinamento delle politiche degli Stati membri; b) il miglioramento dell'applicazione del quadro giuridico dell'UE; c) la promozione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, sostenendo gli sforzi degli Stati membri mediante campagne europee e iniziative di sensibilizzazione.

N.	Titolo	Tipo di iniziativa	Descrizione degli obiettivi
31.	Includere i lavoratori che lavorano in mare nell'ambito di applicazione di varie direttive dell'UE in materia di diritto del lavoro	Legislativa	La proposta deve riconoscere ai lavoratori del settore marittimo gli stessi diritti nel settore dell'occupazione goduti dagli altri lavoratori. Varie direttive nel campo del diritto del lavoro escludono attualmente i lavoratori del settore marittimo dal loro ambito di applicazione. Le modifiche, che comprendono varie direttive, avranno lo scopo di garantire un livello di protezione equivalente tenendo conto allo stesso tempo delle speciali circostanze e del contesto economico di questo settore.
32.	Protezione dei diritti alla pensione complementare delle persone che cambiano lavoro	Legislativa	Lo scopo è di concludere i negoziati sulla proposta della Commissione, presentata nel 2005 e modificata nel 2007. In particolare, la proposta intende affrontare la questione dei periodi di garanzia (durata di occupazione prima che i diritti alla pensione siano irrevocabilmente garantiti).
33.	Creazione di un Vertice sociale tripartito	Legislativa	Questa iniziativa intende sottoporre a revisione la decisione del Consiglio 2003/174/CE alla luce del trattato di Lisbona e della strategia Europa 2020.
34.	Libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione	Legislativa/Non legislativa	Questa iniziativa si propone di migliorare l'applicabilità del regolamento n. 1612/1968 (codificato dal regolamento n. 492/2011) in materia di libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. Eliminerà gli ostacoli esistenti alla mobilità dei lavoratori dell'UE migliorando il rispetto dei diritti attribuiti dalla legislazione dell'UE e fornendo informazioni e sostegno giuridico ai lavoratori migranti che subiscono discriminazioni basate sulla nazionalità.
35.	Povertà infantile (<i>soft law</i>)	Legislativa	Una raccomandazione appoggerà gli sforzi dell'UE e degli Stati membri volti a contrastare il fenomeno della povertà infantile. Saranno individuati principi comuni per interventi politici efficaci nei seguenti settori fondamentali: sostegno alle famiglie (accesso al mercato del lavoro per i genitori, sostegno al reddito), servizi (strutture di custodia, istruzione, assistenza sanitaria, alloggi, servizi sociali), partecipazione sociale.
Energia			
36.	Sicurezza nucleare *	Legislativa	Come richiesto dal Consiglio europeo, e dopo un esame approfondito delle norme esistenti in cooperazione con tutte le parti interessate, saranno presentate proposte finalizzate a migliorare il quadro normativo sulla sicurezza nucleare. (3° trimestre 2012)
37.	Strategia per le energie rinnovabili (RES)	Non legislativa	L'iniziativa si baserà sulla tabella di marcia per l'energia 2050 e presenterà misure strategiche per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili. Essa dovrebbe essere coordinata con le discussioni sulla progettazione del mercato dell'elettricità e l'attuale politica in materia di infrastrutture, compresi gli aspetti della politica esterna.