



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.7.2011
COM(2011) 440 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
sulla clausola di eccezione (allegato XI, articolo 10, dello statuto)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

sulla clausola di eccezione (allegato XI, articolo 10, dello statuto)

SINTESI

Durante le discussioni relative all'adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni del personale dell'Unione europea per il 2010, il Consiglio ha dichiarato che la recente crisi economica e finanziaria aveva causato un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione e ha chiesto alla Commissione di presentare proposte adeguate sulla base dell'allegato XI, articolo 10, dello statuto.

Nella sentenza del 24 novembre 2010 relativa alla causa C-40/10, la Corte di giustizia ha ribadito che la clausola di eccezione consente di tener conto delle conseguenze di un deterioramento della situazione economica e sociale che siano sia gravi che improvvise, laddove sulla base del "metodo normale" la retribuzione dei funzionari non sarebbe adeguata con sufficiente rapidità. La Corte ha chiarito che la procedura di cui all'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto rappresenta l'unico strumento per tener conto della crisi economica all'atto dell'adeguamento delle retribuzioni e quindi per non applicare i criteri di cui all'articolo 3, paragrafo 2, di detto allegato.

Il metodo misura in modo esauriente, sulla base del principio del parallelismo, la situazione socioeconomica nell'Unione quale si riflette nelle decisioni adottate dagli Stati membri in merito ai salari dei dipendenti pubblici nazionali. Il legislatore ha scelto attentamente i criteri per l'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni; tali criteri possono essere applicati sia in periodi di espansione economica che in tempi di recessione.

La clausola di eccezione non è una clausola legata al ciclo economico: essa va pertanto usata allorché si producono nell'UE fenomeni di grande rilievo e solo qualora il metodo non sia in grado di misurarli. Non si può ricorrere a tale clausola ogni qualvolta l'UE si trovi nella fase discendente del ciclo economico.

La Commissione ha usato 15 indicatori per determinare se fosse necessario ricorrere alla clausola di eccezione nel 2011. In linea con le Previsioni economiche europee pubblicate dalla DG ECFIN il 13 maggio 2011, tali indicatori mostrano che nell'UE continuano i segni di ripresa.

La relazione conclude che non vi è stato un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione durante il periodo di riferimento dal 1° luglio 2010 a metà maggio 2011 e che quindi non è opportuno presentare una proposta in forza dell'allegato XI, articolo 10, dello statuto.

Tuttavia, il 29 giugno 2011 la Commissione ha preso nota del progetto di proposta relativo a un nuovo metodo, che comprende eventuali modifiche del meccanismo della clausola di eccezione per renderne in futuro l'applicazione automatica a determinate condizioni.

1. INTRODUZIONE

Durante le discussioni sull'adeguamento annuale 2010 delle retribuzioni e delle pensioni dei funzionari e degli altri agenti delle istituzioni europee, il Consiglio ha fatto la seguente dichiarazione:

Il Consiglio rileva che la recente crisi economica e finanziaria verificatasi nell'UE, che ha reso necessari adeguamenti di bilancio sostanziali in vari Stati membri, ha dato luogo a un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'UE. In tale contesto il Consiglio chiede alla Commissione, conformemente all'articolo 241 del TFUE, di presentare, sulla base dell'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto e alla luce dei dati obiettivi forniti dalla Commissione, adeguate proposte in tempo perché possano essere esaminate e adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio entro la fine del 2011.

A norma dell'articolo 241 del TFUE il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporli tutte le proposte del caso. Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio.

La presente relazione dà seguito alla richiesta del Consiglio ed è conforme all'articolo 241 del TFUE. Essa copre il periodo che intercorre tra la data effettiva dell'ultimo adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni (1° luglio 2010) e il momento in cui sono stati resi disponibili i dati più aggiornati a fini della presente relazione (metà maggio 2011).

2. QUADRO GIURIDICO

Ai sensi dell'articolo 65 dello statuto, "il Consiglio procede ogni anno ad un esame del livello delle retribuzioni dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione. Tale esame ha luogo in settembre sulla base di una relazione comune presentata dalla Commissione e fondata sulla situazione, al primo luglio e in ogni paese dell'Unione, di un indice comune calcolato dall'Istituto statistico dell'Unione europea d'intesa con i servizi statistici nazionali degli Stati membri.

Nel corso di tale esame, il Consiglio valuta se, nel quadro della politica economica e sociale dell'Unione, sia opportuno procedere ad un adeguamento delle retribuzioni. Si tiene conto in particolare dell'eventuale aumento degli stipendi del settore pubblico e delle necessità di assunzione".

Secondo l'articolo 65 bis dello statuto, le modalità di applicazione degli articoli 64 e 65 sono definite nell'allegato XI.

L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, dell'allegato XI dello statuto recita:

1. In conformità all'articolo 65, paragrafo 3, dello statuto, il Consiglio decide prima della fine di ogni anno in merito all'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni proposto dalla Commissione e basato sugli elementi previsti alla sezione 1 del presente allegato, con effetto al 1° luglio.

2. Il valore dell'adeguamento è pari al prodotto dell'indicatore specifico e dell'indice internazionale di Bruxelles. L'adeguamento è fissato in termini netti in percentuale uguale per tutti.

L'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto (clausola di eccezione) recita:

Qualora si verifichi un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione, valutato alla luce dei dati obiettivi forniti in merito dalla Commissione, quest'ultima presenta adeguate proposte al Consiglio che delibera a maggioranza qualificata previa consultazione delle altre istituzioni interessate, secondo la procedura prevista all'articolo 336 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La correlazione tra l'articolo 3 dell'allegato XI e la clausola di eccezione è stata analizzata dalla Corte di giustizia nella sentenza relativa alla causa C-40/10 Commissione/ Consiglio. La Corte ha constatato che la clausola di eccezione "... consente, in una situazione straordinaria, di discostarsi puntualmente dal metodo previsto all'articolo 3 dell'allegato XI dello Statuto, senza tuttavia modificarlo o abrogarlo per gli anni successivi" (paragrafo 74, sottolineatura aggiunta).

La Corte ha spiegato inoltre che "... come ha considerato la Commissione nella sua relazione del 27 giugno 1994 sull'applicabilità della clausola di eccezione [SEC(94) 1027 def., lett. II.3, pagg. 5 e 6], tale clausola permette di tener conto delle conseguenze di un deterioramento della situazione economica e sociale al contempo grave e improvviso allorché, applicando il "metodo normale", le retribuzioni dei funzionari non sarebbero adeguate con sufficiente rapidità" (paragrafo 75, sottolineatura aggiunta).

La Corte di giustizia ha specificato che: "... il procedimento previsto al suo art. 10 [dell'allegato XI dello statuto] costituisce l'unica possibilità di tenere conto di una crisi economica nell'ambito dell'adeguamento delle retribuzioni e di evitare, di conseguenza, l'applicazione dei criteri stabiliti all'art. 3, [paragrafo] 2, del detto allegato" (paragrafo 77, sottolineatura aggiunta).

Tale conclusione non può essere invalidata dal fatto che l'applicazione dell'art. 10 dell'allegato XI dello Statuto dipende da una proposta della Commissione. Risulta segnatamente dall'art. 17, [paragrafo] 2, TUE che è conforme all'equilibrio istituzionale previsto dai Trattati riconoscere in via di principio, per procedimenti legislativi, il diritto esclusivo di proposta alla Commissione" (paragrafo 78).

3. OBIETTIVI E PRINCIPI DI BASE DEL METODO

La Commissione ritiene opportuno ricapitolare i principi che sottendono il metodo per l'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni, già esposti nella relazione della Commissione relativa all'allegato XI dello statuto (COM(2008) 443).

Le disposizioni sull'attuale metodo di adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni si applicano per il periodo compreso tra il 1° luglio 2004 e il 31 dicembre 2012 e figurano agli articoli 64, 65 e 65 bis e all'allegato XI dello statuto.

Gli obiettivi principali del metodo sono:

- l'adeguamento automatico degli stipendi, per evitare che le attività delle istituzioni e delle agenzie dell'UE siano perturbate ogni anno da negoziati e tensioni sociali;
- regole trasparenti, efficaci e relativamente semplici per determinare gli adeguamenti degli stipendi dei funzionari e degli altri agenti delle istituzioni dell'UE.

Al fine di garantire il corretto funzionamento del metodo sono stati fissati i seguenti principi:

- parità di potere d'acquisto dei funzionari nelle varie sedi di servizio;
- parallelismo con i funzionari nazionali nell'evoluzione del potere d'acquisto.

Due aspetti del metodo vanno esaminati più da vicino:

- il principio del parallelismo;
- lo sfasamento temporale.

3.1. Il principio del parallelismo

Conformemente all'articolo 1, paragrafo 4, dell'allegato XI, l'indicatore specifico (globale) viene calcolato per misurare l'evoluzione media della retribuzione netta dei funzionari nazionali operanti presso l'amministrazione centrale in termini reali, vale a dire dopo aver tenuto conto dell'inflazione nel paese in cui essi sono in servizio. Successivamente, come indicato all'articolo 3, paragrafo 2, dell'allegato XI, si misura utilizzando l'indice internazionale di Bruxelles (IIB) l'inflazione dei prezzi al consumo a Bruxelles, che è la località di riferimento in cui presta servizio la maggior parte dei funzionari UE. Infine l'IIB è moltiplicato per l'indicatore specifico globale al fine di calcolare l'adeguamento annuale nominale dei salari di base dei funzionari UE, che può essere positivo o negativo.

Per tale motivo, l'evoluzione del potere d'acquisto dei funzionari UE è determinata pienamente dall'indicatore specifico globale, che assicura l'equivalenza con l'evoluzione del potere d'acquisto dei funzionari nazionali. Questo è il principio del parallelismo.

3.2. Lo sfasamento temporaneo implicito nel metodo

In linea con l'articolo 1, paragrafo 2, e con l'articolo 4 dell'allegato XI dello statuto, l'indice internazionale di Bruxelles è usato per tener conto dei cambiamenti intervenuti nei prezzi al consumo tra il giugno dell'anno precedente e il giugno dell'anno in corso ed Eurostat calcola indicatori specifici che rispecchiano i cambiamenti nelle retribuzioni reali dei dipendenti pubblici operanti presso l'amministrazione centrale, per i paesi compresi nel campione, tra il 1° luglio dell'anno precedente e il 1° luglio dell'anno in corso. In forza dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'allegato XI dello statuto, il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, decide prima della fine di ogni anno in merito all'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni con effetto al 1° luglio. Per tale motivo l'adeguamento annuale si applica con un ritardo massimo di un anno. Vi è però un ulteriore ritardo di un massimo di sei mesi fino all'adozione del

regolamento in merito all'adeguamento delle retribuzioni, richiesto entro il 31 dicembre, che viene applicato retrospettivamente.

Il legislatore ha ritenuto che il metodo potesse funzionare con questo sfasamento temporale e che i funzionari e gli altri agenti delle istituzioni europee potessero così sostenere l'impatto dell'inflazione annuale. Questo è il motivo per cui l'articolo 65 stabilisce un'unica scadenza annuale per l'adeguamento delle retribuzioni. Gli articoli da 4 a 8 dell'allegato XI dello statuto offrono però una possibilità di adeguamento intermedio delle retribuzioni laddove intervenga una variazione sostanziale del costo della vita tra giugno e dicembre.

4. LA CLAUSOLA DI ECCEZIONE

Il legislatore ha però adottato una clausola di eccezione. Tale clausola fissa un certo numero di condizioni che devono realizzarsi prima che si possa intervenire:

- il deterioramento deve essere sia grave che improvviso, deve interessare la situazione economica e sociale a livello dell'Unione e deve essere valutato alla luce di dati obiettivi forniti dalla Commissione;
- il deterioramento deve essere tale che il metodo non sia più in grado di tenerne conto a causa della sua natura eccezionale in termini di rapidità ed entità.

La clausola di eccezione stabilisce che, laddove vi siano ragioni obiettive che ne consentano l'attivazione, la Commissione deve presentare adeguate proposte su cui deliberano il Parlamento europeo e il Consiglio conformemente all'articolo 336 del TFUE.

4.1. Condizioni per l'attivazione della clausola di eccezione

La formulazione della clausola di eccezione deve essere esaminata attentamente poiché, per attivare la clausola, devono realizzarsi tutte le condizioni di cui all'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto.

Per descrivere il peggioramento della situazione economica e sociale è usato il termine "*deterioramento*". Il fatto che sia intervenuto o meno un deterioramento "*grave*" della situazione economica e sociale è determinato in riferimento sia all'ampiezza che alla durata degli effetti socioeconomici identificati. Per stabilire se si sia verificato un deterioramento "*improvviso*" della situazione socioeconomica si devono esaminare la velocità e la prevedibilità degli effetti socioeconomici. In tale contesto è particolarmente importante distinguere le normali fluttuazioni del ciclo economico da quelle determinate da eventi esterni.

Per accertare se le condizioni di cui sopra siano realizzate si deve ricorrere a tutta una gamma di indicatori obiettivi che interessano sia l'ambito economico che quello sociale. Tali indicatori devono essere conformi a una serie di principi pertinenti e generalmente accettati¹:

¹ Per la maggior parte si tratta di principi concordati per il Metodo di coordinamento aperto (MCA) sull'inclusione e la protezione sociale. L'MCA è usato dagli Stati membri per corroborare la definizione,

- l'indicatore deve cogliere l'essenza del problema e avere un'interpretazione normativa chiara ed accettata;
- l'indicatore deve essere solido e convalidato dal punto di vista statistico;
- l'indicatore deve essere tempestivo e soggetto a revisione;
- gli indicatori devono porre l'accento sull'UE nel suo insieme e non su singoli Stati membri;
- gli indicatori devono essere reciprocamente coerenti;
- il gruppo di indicatori deve essere il più possibile trasparente e accessibile per i cittadini dell'Unione europea;
- nella misura del possibile si deve fare ricorso a gruppi esistenti di indicatori.

Conformemente a questi principi risultano appropriati i seguenti 15 indicatori:

- attività economica: crescita del PIL, domanda interna, scorte, esportazioni nette, consumo privato, consumo pubblico, investimento totale, inflazione (IPCA) nell'Unione;
- finanze pubbliche: bilancio delle pubbliche amministrazioni e indebitamento pubblico nell'Unione;
- mercato del lavoro: occupazione complessiva, tasso di disoccupazione e retribuzione dei lavoratori nell'Unione;
- indicatori di clima: indicatore del clima economico e aspettative occupazionali nell'Unione.

Per determinare se i criteri esposti nella clausola di eccezione siano rispettati nel caso attuale, l'analisi della situazione socioeconomica va effettuata per il periodo da luglio 2010 a metà maggio 2011 (a condizione che siano disponibili dati o previsioni pertinenti) poiché l'adeguamento annuale 2010 già copriva il periodo fino al 1° luglio 2010. Ciò è in linea con la definizione di deterioramento "improvviso" di cui all'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto. Ove appropriato si presenta tuttavia un periodo più lungo per fornire un quadro globale.

4.2. Rispetto del principio del parallelismo

Il metodo misura in modo esauriente, sulla base del principio del parallelismo, la situazione socioeconomica in corso all'interno dell'Unione quale si riflette nelle decisioni degli Stati membri in merito alle retribuzioni dei funzionari pubblici nazionali. Il legislatore ha definito con attenzione i criteri di cui tener conto per

l'attuazione e la valutazione delle loro politiche sociali e sviluppare la loro cooperazione reciproca. Il metodo, in quanto strumento di governance basato su obiettivi e indicatori comuni, integra gli strumenti legislativi e finanziari della politica sociale. Esso rientra nell'attuazione del processo di coordinamento delle politiche sociali, in particolare nel contesto della strategia di Lisbona (e ora della strategia Europa 2020).

l'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni; tali criteri possono essere applicati sia in periodi di espansione economica, sia in tempi di recessione.

Il metodo per l'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni è in vigore da quasi quaranta anni. In questo lungo arco di tempo l'economia dell'UE ha attraversato periodi di rapida crescita come anche periodi di recessione.

Il principio del parallelismo con i funzionari nazionali in termini di variazione del potere d'acquisto, principio sancito dallo statuto sin dal 1962, deve essere mantenuto anche in un momento in cui l'economia dell'Unione europea attraversa un periodo di crisi. Ciò è pienamente coerente con l'articolo 65, secondo il quale nel corso del riesame annuale si tiene conto in particolare dell'eventuale aumento degli stipendi del settore pubblico.

Se si verifica però un deterioramento grave e improvviso, di cui il metodo non riuscirebbe a tenere debitamente conto vista la sua natura eccezionale in termini di rapidità o di entità, si deve fare ricorso alla clausola di eccezione.

Un'interpretazione diversa porterebbe a risultati incoerenti: nonostante la capacità del metodo di rispondere in modo adeguato agli sviluppi socioeconomici nell'UE misurando i loro effetti sui salari dei funzionari pubblici, il legislatore si troverebbe a dover adottare provvedimenti eccezionali per assicurare l'adeguamento annuale delle retribuzioni e pensioni dei funzionari degli altri agenti dell'UE. Una simile interpretazione andrebbe contro la politica economica e sociale dell'Unione europea a cui si riferisce l'articolo 65 dello Statuto.

Lo stesso vale per lo sfasamento temporale insito nel metodo. Il periodo di riferimento, per definizione, comporta un ritardo massimo di un anno per gli adeguamenti salariali (sebbene nella pratica il ritardo tenda ad essere minore). Se è vero che il legislatore ha ritenuto che il metodo potesse funzionare con questo sfasamento temporale, la clausola di eccezione rende chiaramente possibile ridurlo qualora gli Stati membri siano costretti ad adottare misure estreme per adeguare i salari dei funzionari nazionali, misure che dovrebbero applicarsi ai funzionari dell'UE senza attendere il successivo esercizio di adeguamento annuale.

Per tale motivo le proposte adeguate, se necessario, dovrebbero essere tali da rispecchiare gli sviluppi eccezionali di cui il metodo non fosse riuscito a tener conto. Tali proposte non dovrebbero andare al di là delle regole attuative stabilite nell'allegato XI dello statuto: non vi è alcun motivo oggettivo per applicare criteri diversi dalla variazione del potere d'acquisto nella funzione pubblica degli Stati membri poiché ciò pregiudicherebbe gli effetti del metodo e imporrebbe al personale UE misure aggiuntive rispetto a quelle applicate ai funzionari negli Stati membri.

Infine, la clausola di eccezione non è una clausola legata al ciclo economico. Come spiegato sopra, il legislatore ha scelto con attenzione i criteri socioeconomici di cui tener conto per l'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni; questi criteri possono essere applicati in un periodo di crescita economica come anche in un periodo di recessione. Il metodo può essere applicato del pari quando i salari negli Stati membri aumentano o calano e gli incrementi o le perdite di potere d'acquisto dei funzionari pubblici nazionali si riflettono direttamente sulle retribuzioni e sulle pensioni dei funzionari UE. La clausola di eccezione va usata pertanto quando

nell'UE si registrano sviluppi estremi e soltanto qualora il metodo non sia in grado di misurarli. Tale clausola non va però usata ogniqualvolta l'UE si trovi in una fase calante del ciclo economico.

5. LA SITUAZIONE SOCIOECONOMICA NELL'UE

Come la maggior parte dei fenomeni di crisi imputabili a tensioni finanziarie, la crisi recente è stata preceduta da un periodo relativamente lungo caratterizzato da una rapida espansione del credito, da premi di rischio bassi, da un aumento vertiginoso dei prezzi degli attivi e soprattutto dallo sviluppo di bolle immobiliari. Il fatto che certe banche non siano state capaci di valutare i loro fondi d'investimento già nell'estate del 2007 ha confermato il sospetto che potesse verificarsi una crisi finanziaria a causa dell'elevata esposizione delle banche nei confronti dei mutui ipotecari subprime in America alcuni mesi prima che la crisi si manifestasse appieno nel 2008.

Le autorità pubbliche continuavano a percepire la crisi che si delineava quale un problema di liquidità e ritenevano improbabile un collasso sistemico fino a quando gli eventi del settembre 2008 le hanno indotte a reagire vigorosamente in modo da ripristinare velocemente la calma sui mercati finanziari.

Nel frattempo, adeguati interventi di politica macroeconomica hanno contribuito a limitare la durata della crisi e creare le condizioni per la ripresa dell'economia².

Per determinare se il periodo di riferimento prescelto (1° luglio 2010 – metà maggio 2011) sia quello più appropriato per valutare l'eventualità del ricorso alla clausola di eccezione, è opportuno passare rapidamente in rassegna gli sviluppi intervenuti antecedentemente a tale periodo.

5.1. Il periodo precedente

5.1.1. Adeguamenti annuali nel 2009 e nel 2010

Nel periodo luglio 2008–luglio 2009 l'indicatore specifico globale indicava un aumento pari al 2,7% nel potere d'acquisto dei funzionari nazionali in servizio presso l'amministrazione centrale (cfr. tabella 1). Questo aumento e l'indice internazionale di Bruxelles (IIB) (0,9%) hanno composto un valore di adeguamento pari a 3,7% per il periodo luglio 2009–luglio 2010 a causa dello sfasamento temporale insito nel metodo (cfr. tabella 2). Applicando il parallelismo, l'aumento di potere d'acquisto dei funzionari europei nel periodo luglio 2009–luglio 2010 è uguale a quello dei funzionari nazionali nel precedente periodo di un anno (2,7%).

² Fonte: *Economic crisis in Europe: Causes, consequences and responses*, luglio 2009, DG ECFIN.

Tabella 1: Variazione della retribuzione netta nel periodo luglio 2008 – luglio 2009, campione rappresentativo (%)

| | BE | DE | ES | FR | IT | LU | NL | UK | UE8 |
|----------------------------|------|-----|------|------|-----|------|-----|-----|-----|
| Variazione nominale | 3,4 | 3,1 | 3,3 | 1,8 | 3,0 | 3,5 | 3,7 | 2,1 | 3,0 |
| Inflazione (IPCA) | -1,0 | 0,0 | -1,0 | -0,6 | 0,6 | -1,0 | 1,4 | 1,8 | 0,3 |
| Variazione reale | 4,4 | 3,1 | 4,3 | 2,4 | 2,4 | 4,5 | 2,3 | 0,3 | 2,7 |

Fonte: Eurostat

Tabella 2: Adeguamento annuale nel 2009 (%)

| | Funzionari UE |
|--|---------------|
| Adeguamento annuale (variaz. nominale) | 3,7 |
| IIB (inflazione a Bruxelles) | 0,9 |
| Indicatore specifico (variazione reale) | 2,7 |

Fonte: Eurostat

Nel periodo luglio 2009–luglio 2010, sei degli otto Stati membri usati nel campione hanno introdotto aumenti dei salari nominali (cfr. tabella 3). In media essi corrispondevano a un congelamento dei salari nominali (-0,6% compresa la correzione francese; -0,3% nella realtà³). Essenzialmente a causa dell'inflazione (1,7%), ciò si è tradotto in una contrazione del potere d'acquisto dei funzionari nazionali (-2,2%). Secondo il principio del parallelismo, ciò si è ripercosso automaticamente nel riesame 2010 allorché la retribuzione dei funzionari europei è risultata anch'essa congelata⁴ (cfr. tabella 4).

Tabella 3: Variazione della retribuzione netta nel periodo luglio 2009 – luglio 2010, campione rappresentativo (%)

| | BE | DE | ES | FR | IT | LU | NL | UK | UE8 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|-----|------|------|
| Variazione nominale | 0,9 | -4,1 | -1,3 | 0,3 | 0,6 | 1,9 | 0,7 | 1,9 | -0,6 |
| Inflazione (IPCA) | 2,7 | 0,8 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 2,3 | 0,2 | 3,2 | 1,7 |
| Variazione reale | -1,8 | -4,9 | -2,8 | -1,4 | -0,9 | -0,4 | 0,5 | -1,3 | -2,2 |

Fonte: Eurostat

Tabella 4: Adeguamento annuale nel 2010 (%)

| | Funzionari UE |
|--|---------------|
| Adeguamento annuale (variaz. nominale) | 0,1 |
| IIB (inflazione a Bruxelles) | 2,4 |
| Indicatore specifico (variazione reale) | -2,2 |

Fonte: Eurostat

Gli Stati membri che compongono il campione hanno introdotto adeguamenti salariali nel periodo 2007-2010 che non possono ragionevolmente essere ritenuti

³ L'impatto di un errore delle cifre francesi relative all'adeguamento 2009 è stato preso in conto nell'adeguamento 2010, non essendo possibile correggere l'adeguamento 2009 vista la necessità di ottemperare alla sentenza della causa C-40/10.

⁴ Un lieve aumento delle retribuzioni di base pari allo 0,1% che, una volta calcolato l'aumento dei contributi pensionistici e del prelievo speciale, si è tradotto in un taglio netto dei salari.

suscettibili di produrre risultati eccessivi, visto lo sfasamento temporale insito nel metodo: tali adeguamenti hanno portato al massimo ad una diminuzione del 2,2% nel potere d'acquisto nel periodo luglio 2009–luglio 2010. Allo stesso tempo altri Stati membri, in particolare quelli di recente adesione, hanno operato riduzioni salariali (cfr. tabella 5). Nel complesso l'indicatore specifico per i 27 Stati membri ammonterebbe a -2,0%, il che avrebbe comportato un adeguamento ancora più elevato dei salari UE. Secondo le stime di Eurostat del marzo 2011, per il periodo luglio 2010–luglio 2011 si prevede un ulteriore calo dell'1,3%.

Se molti Stati membri avessero praticato tagli salariali tali da rappresentare una proporzione significativa del PIL dell'UE e quindi, per definizione, da riflettersi sull'indicatore specifico globale, la Commissione avrebbe presentato proposte adeguate al fine di tener conto della perdita di potere d'acquisto dei funzionari UE.

Tabella 5: Variazione della retribuzione netta nel periodo luglio 2009–luglio 2010, UE-27 (%)

| | BE | BG | CZ | DK | DE | EE | EL |
|----------------------------|------|------|------|-----|------|-----|-------|
| Variazione nominale | 0,9 | 0,0 | -1,1 | 2,7 | -4,1 | 0,0 | -7,1 |
| Inflazione (IPCA) | 2,7 | 2,5 | 1,0 | 1,7 | 0,8 | 0,0 | 5,2 |
| Variazione reale | -1,8 | -2,4 | -2,1 | 1,0 | -4,9 | 0,0 | -11,7 |

| | ES | FR | IE | IT | CY | LV | LT |
|----------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| Variazione nominale | -1,3 | 0,3 | -4,2 | 0,6 | 2,0 | -27,0 | -13,3 |
| Inflazione (IPCA) | 1,5 | 1,7 | -2,0 | 1,5 | 2,1 | -1,6 | 0,9 |
| Variazione reale | -2,8 | -1,4 | -2,2 | -0,9 | -0,1 | -25,8 | -14,1 |

| | LU | HU | MT | NL | AT | PL | PT |
|----------------------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| Variazione nominale | 1,9 | 7,7 | 3,3 | 0,7 | 2,4 | 4,2 | -0,2 |
| Inflazione (IPCA) | 2,3 | 5,0 | 1,8 | 0,2 | 1,8 | 2,4 | 1,1 |
| Variazione reale | -0,4 | 2,6 | 1,5 | 0,5 | 0,6 | 1,8 | -1,3 |

| | RO | SI | SK | FI | SE | UK | UE27 |
|----------------------------|------|------|------|-----|-----|------|------|
| Variazione nominale | -1,7 | 1,0 | 0,0 | 3,2 | 4,5 | 1,9 | -0,3 |
| Inflazione (IPCA) | 4,3 | 2,1 | 0,7 | 1,3 | 1,6 | 3,2 | 1,8 |
| Variazione reale | -5,8 | -1,1 | -0,7 | 1,9 | 2,9 | -1,3 | -2,0 |

Fonte: Eurostat

Tuttavia l'effetto di sfasamento temporale intervenuto in questo periodo di tempo non è stato ritenuto eccessivo. L'ampiezza dello sfasamento temporale può essere valutata calcolando la differenza tra la variazione del potere d'acquisto dei funzionari nazionali e quella dei funzionari UE in un anno determinato. Tale differenza era pari a -4,0% nel periodo luglio 2008–luglio 2009: vale a dire che la variazione del potere d'acquisto dei funzionari nazionali era di 4,0 punti maggiore rispetto a quella dei funzionari UE. In questo periodo, infatti, il potere d'acquisto dei funzionari nazionali è aumentato del 2,7%, mentre il potere d'acquisto dei funzionari UE si è ridotto dell'1,3%. Nel periodo luglio 2009–luglio 2010 è accaduto più o meno l'opposto, con una differenza pari al 4,9% poiché i funzionari UE hanno beneficiato, in forza del principio del parallelismo, dell'aumento di potere d'acquisto concesso ai funzionari nazionali nel periodo precedente (cfr. tabella 6).

Tabella 6: Effetto di sfasamento temporale

| | Variazione del potere d'acquisto dei funzionari nazionali (%) | Variazione del potere d'acquisto dei funzionari UE (%) | Differenza |
|------|---|--|-------------|
| | (A) | (B) | (C=B-A) |
| 2004 | -1,2 | ↘ | - |
| 2005 | 0,0 | -1,2 | -1,2 |
| 2006 | 0,2 | 0,0 | -0,2 |
| 2007 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| 2008 | -1,3 | 0,0 | 1,3 |
| 2009 | 2,7 | -1,3 | -4,0 |
| 2010 | -2,2 | 2,7 | 4,9 |
| 2011 | - | -2,2 | - |

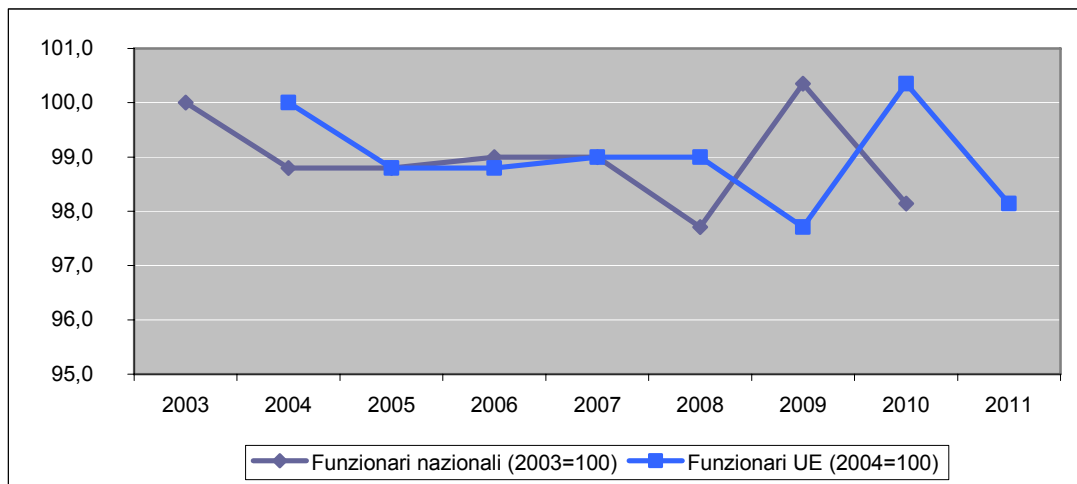
Fonte: Eurostat

L'applicazione del metodo nel 2009 ha portato ad un adeguamento annuale pari al 3,7% per i funzionari UE, che il Consiglio ha ritenuto allora inappropriato. Tuttavia questo aumento, risultante dal principio di parallelismo (visto che i salari delle funzioni pubbliche nazionali erano aumentati) e dallo sfasamento temporale, per quanto rilevante è ancora ragionevole e non tale da pregiudicare l'adeguato funzionamento del metodo. Per tale motivo non si è ritenuto opportuno applicare la clausola di eccezione nel 2009.

5.1.2. Scostamento dal principio del parallelismo

Per applicare il principio del parallelismo insito nel metodo di adeguamento delle retribuzioni dei funzionari UE, si sorveglia la variazione dei salari dei funzionari nazionali e si applica la variazione media del loro potere d'acquisto per determinare l'andamento del potere d'acquisto delle retribuzioni dei funzionari UE. Tuttavia, per adeguare i salari del servizio pubblico UE nell'anno successivo si tiene conto dell'adeguamento annuale calcolato in riferimento ad un determinato periodo di 12 mesi. Per tale motivo il potere d'acquisto dei funzionari UE segue il potere d'acquisto medio dei funzionari nazionali in servizio negli Stati membri che compongono il campione rappresentativo, con uno sfasamento temporale sistematico inerente al metodo stesso (cfr. grafico 1, tabella 7 e tabella 8).

Grafico 1: Variazione del potere d'acquisto dei funzionari UE rispetto ai funzionari nazionali in servizio presso l'amministrazione centrale (2003 – 2011)*



Fonte: Eurostat

*La curva relativa ai funzionari UE è simile alla curva dei funzionari nazionali, spostata di un anno verso destra, a causa dello sfasamento temporale. Nel periodo 2005-2007 le due curve appaiono sovrapposte a causa dei valori irrisori dell'indicatore specifico (prossimi allo 0%). Ma anche in quel caso continua ad esservi uno sfasamento temporale.

Tabella 7: Variazione percentuale annua del potere d'acquisto dei funzionari nazionali e dei funzionari UE*

| Anno | Variazione annua in % del potere d'acquisto dei funzionari nazionali | Variazione annua in % del potere d'acquisto dei funzionari UE |
|------|--|---|
| 2004 | -1,2 | ↘ |
| 2005 | 0,0 | -1,2 |
| 2006 | 0,2 | 0,0 |
| 2007 | 0,0 | 0,2 |
| 2008 | -1,3 | 0,0 |
| 2009 | 2,7 | -1,3 |
| 2010 | -2,2 | 2,7 |
| 2011 | - | -2,2 |

Fonte: Eurostat

*Non si è tenuto conto delle variazioni dei contributi pensionistici e del prelievo speciale

Tabella 8: Variazioni del potere d'acquisto dei funzionari nazionali e dei funzionari UE*

| Anno | Variazioni del potere d'acquisto dei funzionari nazionali (2003=100) | Variazioni del potere d'acquisto dei funzionari UE (2004=100) |
|------|---|--|
| 2003 | 100,0 | ↘ |
| 2004 | 98,8 | 100,0 |
| 2005 | 98,8 | 98,8 |
| 2006 | 99,0 | 98,8 |
| 2007 | 99,0 | 99,0 |
| 2008 | 97,7 | 99,0 |
| 2009 | 100,3 | 97,7 |
| 2010 | 98,1 | 100,3 |
| 2011 | - | 98,1 |

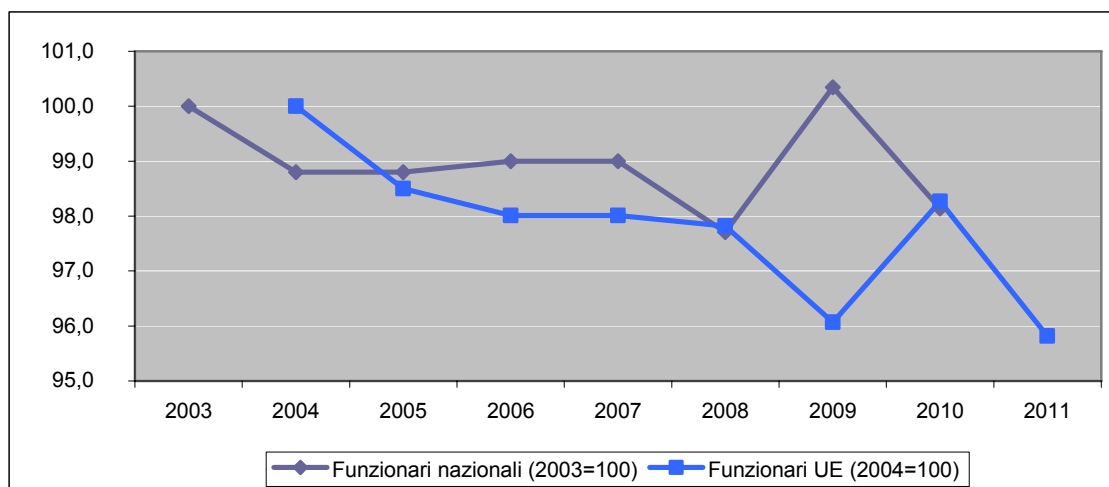
Fonte : DG HR

*Non si è tenuto conto delle variazioni dei contributi pensionistici e del prelievo speciale

Tuttavia, come già fatto presente dalla Commissione nel 2008⁵, il principio del parallelismo è parzialmente invalidato, a potenziale detrimento dei funzionari UE, per due motivi. Sebbene sui loro salari si ripercuotano le variazioni dei contributi previdenziali nazionali attraverso l'indicatore specifico, i contributi sociali versati dai funzionari UE sono adeguati periodicamente su base indipendente. Il prelievo speciale, che è un prelievo addizionale sulla retribuzione dei funzionari UE, introduce un ulteriore elemento di doppio conteggio. Per fare un adeguato raffronto tra il potere d'acquisto dei funzionari nazionali e quello dei funzionari UE si dovrebbe tener conto di queste voci (cfr. grafico 2, tabella 9 e tabella 10).

⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa all'allegato XI dello statuto, COM(2008) 443 definitivo del 10.7.2008.

Grafico 2: Variazioni del potere d'acquisto dei funzionari UE rispetto ai funzionari nazionali in servizio presso l'amministrazione centrale (2003 – 2011) compresi i contributi pensionistici e il prelievo speciale



Fonte: Eurostat

Tabella 9: Variazione percentuale annua del potere d'acquisto dei funzionari nazionali e dei funzionari UE compreso l'effetto combinato dell'aumento dei contributi pensionistici e del prelievo speciale

| Anno | Variazione % annua del potere d'acquisto dei funzionari nazionali | Variazione % annua dei contributi pensionistici e del prelievo speciale | Variazione % annua del potere d'acquisto dei funzionari UE |
|------|---|---|--|
| 2004 | -1,2 | 0,3 | ↘ |
| 2005 | 0,0 | 0,5 | -1,5 |
| 2006 | 0,2 | 0,2 | -0,5 |
| 2007 | 0,0 | 0,2 | 0,0 |
| 2008 | -1,3 | 0,5 | -0,2 |
| 2009 | 2,7 | 0,4 | -1,8 |
| 2010 | -2,2 | 0,3 | 2,3 |
| 2011 | - | - | -2,5 |

Fonte: Eurostat

Tabella 10: Evoluzione del potere d'acquisto dei funzionari nazionali e dei funzionari UE compreso l'effetto combinato dell'aumento dei contributi pensionistici e del prelievo speciale

| Anno | Evoluzione del potere d'acquisto dei funzionari nazionali (2003=100) | Impatto cumulativo degli aumenti dei contributi pensionistici e del prelievo speciale (2003=100) | Evoluzione del potere d'acquisto dei funzionari UE (2004=100) |
|------|---|---|--|
| 2003 | 100,0 | 100,0 | ↘ |
| 2004 | 98,8 | 100,3 | 100,0 |
| 2005 | 98,8 | 100,8 | 98,5 |
| 2006 | 99,0 | 101,0 | 98,0 |
| 2007 | 99,0 | 101,2 | 98,0 |
| 2008 | 97,7 | 101,7 | 97,8 |
| 2009 | 100,3 | 102,1 | 96,1 |
| 2010 | 98,1 | 102,4 | 98,3 |
| 2011 | - | - | 95,8 |

Fonte: Eurostat & DG HR

Di conseguenza, il potere d'acquisto cumulativo⁶ dei funzionari nazionali è calato dell'1,8% tra il 2004 e il 2010 mentre nello stesso periodo quello dei funzionari UE si è ridotto del 4,3%.

Il principio del parallelismo dovrebbe essere mantenuto nell'intero arco di un ciclo economico. Ciò deriva dal presupposto che gli Stati membri adottino misure appropriate nei confronti dei loro funzionari nazionali, misure che avrebbero un impatto diretto sui salari dei funzionari UE. Malgrado tale principio, a partire dal 2004 la retribuzione dei funzionari UE si è allontanata notevolmente da quella dei funzionari nazionali, a spese del servizio pubblico dell'UE.

5.2. Valutazione della situazione socioeconomica dell'UE nel periodo di riferimento

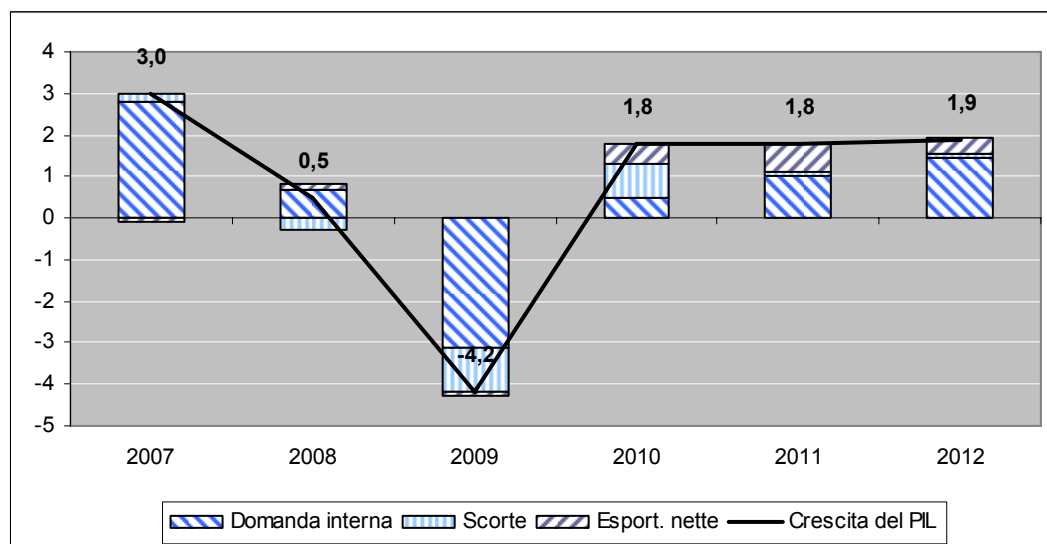
5.2.1. Inizia la ripresa dell'economia nell'UE

La recessione è terminata nell'autunno del 2009 e ha aperto la via a una ripresa caratterizzata da un forte rilancio nel secondo trimestre del 2010, quando l'attività economica ha registrato un'espansione dell'1% (da un trimestre all'altro nella zona dell'euro), essenzialmente grazie alla ripresa delle esportazioni industriali. Il ritmo della crescita si è allentato nel terzo e quarto trimestre (0,3%) ragion per cui la ripresa nell'UE ha registrato un rallentamento nel secondo semestre del 2010, quando l'economia mondiale ha attraversato una fase di debolezza e le condizioni climatiche in Europa si sono ripercosse sull'espansione degli investimenti nel quarto trimestre del 2010. Complessivamente, nel 2010 il PIL è aumentato dell'1,8% sia nella zona dell'euro, sia nell'UE nel suo complesso. Le previsioni formulate in primavera dalla DG ECFIN confermano il perdurare della ripresa dell'economia dell'UE⁷. La crescita economica in Europa dovrebbe continuare, situandosi tendenzialmente attorno all'1,7% (zona dell'euro) e all'1,8% (UE nel suo complesso) sia nel 2011 che nel 2012 (cfr. grafico 3).

⁶ Calcolato cumulando la variazione su base annua del potere d'acquisto dal 2004 al 2010.

⁷ Nelle seguenti sezioni le cifre relative al 2011 e al 2012 provengono dalle previsioni della primavera 2011 formulate dalla DG ECFIN.

Grafico 3: Crescita del PIL e sua ripartizione nell'UE-27 (variazione % annua)



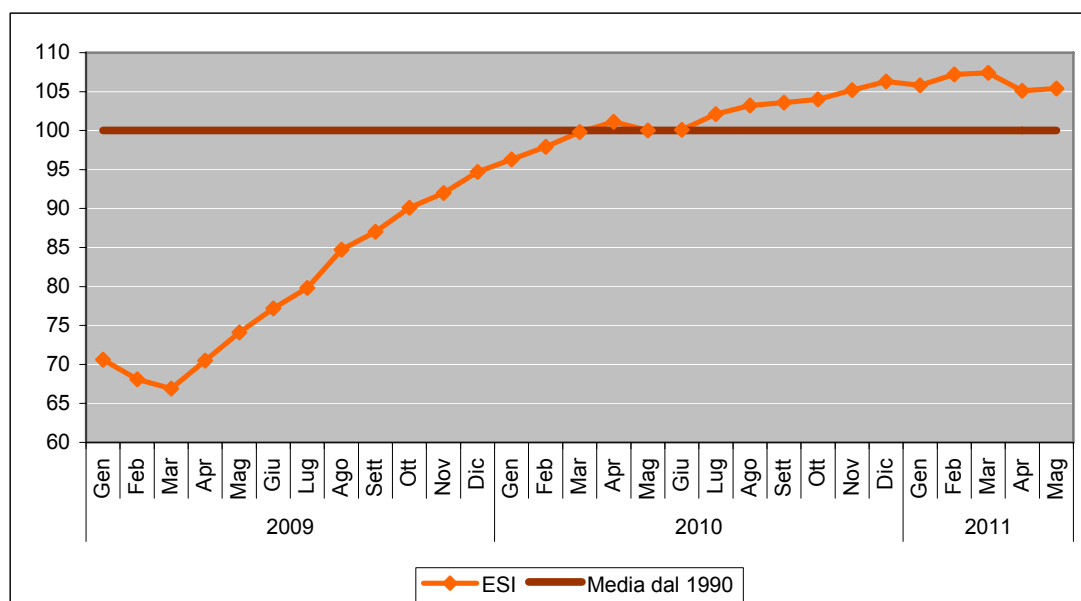
Fonte: Eurostat (2007-2010) e DG ECFIN (2011-2012)

Dopo aver raggiunto nel marzo 2009 il suo valore più basso (66,9) a partire dal 1990, l'indicatore del clima economico⁸ ha superato nell'aprile 2010 (definita come base 100) il suo valore medio del periodo 1990–2010. Da allora l'indicatore è aumentato costantemente fino a raggiungere 107,4 nel marzo 2011, ma nell'aprile e maggio 2011 è leggermente calato (cfr. grafico 4). Questo aumento significativo registrato a partire dal marzo 2009 è dovuto soprattutto al clima di fiducia nel settore industriale⁹.

⁸ Indagini condotte tra gli operatori economici e i consumatori forniscono un quadro dei giudizi e delle aspettative in merito a diversi aspetti dell'attività economica nei diversi settori: industria, servizi, costruzione e commercio al dettaglio, nonché per quanto concerne i consumatori. Per ciascuno dei cinque settori analizzati si producono "indicatori di fiducia" (*confidence indicators*) che rispecchiano le percezioni e le aspettative d'insieme a livello di singolo settore in un indice unidimensionale. Per tener conto dell'attività economica complessiva, a partire dal 1985 si calcola l'indicatore del clima economico (*Economic Sentiment Indicator – ESI*) quale somma ponderata di questi cinque indicatori.

⁹ Fonte: *Business and consumer survey results*, maggio 2011, DG ECFIN.

Grafico 4: Indice del clima economico (ESI) nell'UE-27 (media dal 1990 = 100)

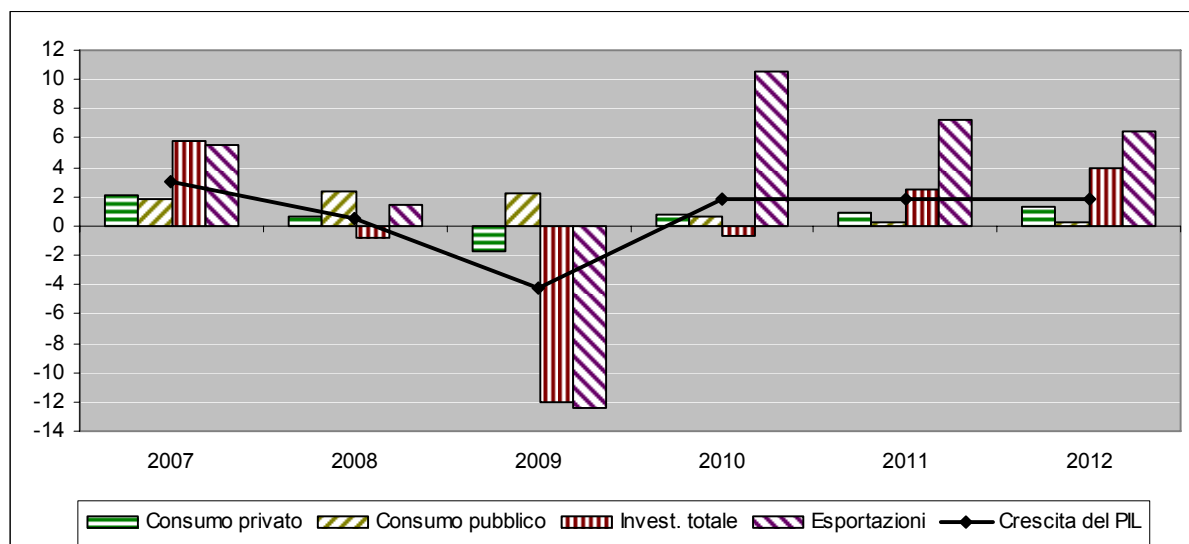


Fonte: DG ECFIN

Il fattore trainante dell'attuale ripresa economica è costituito dalle esportazioni, aumentate del 4,4% (da un trimestre all'altro) nel secondo trimestre 2010 prima di registrare un rallentamento che le ha portate al 2,2% e all'1,8% rispettivamente nel terzo e quarto trimestre. Il principale contributo alla crescita del PIL nel secondo semestre del 2010 è stato offerto dalle esportazioni nette, mentre gli investimenti non sono riusciti a tenere il passo con le esportazioni quale elemento fondamentale della crescita. Le scorte hanno contribuito negativamente all'aumento del PIL nel primo semestre del 2010, mentre nell'ultimo trimestre del 2010 i consumi privati hanno dato segnali incoraggianti (cfr. grafico 5).

Negli ultimi anni le finanze pubbliche nell'UE si sono deteriorate sensibilmente. Il deficit aggregato dei bilanci nazionali è passato da meno dell'1% del PIL nel 2007 a quasi il 7% del PIL nel 2009. Ciò ha causato un forte aumento del rapporto tra debito pubblico e PIL nell'UE. Il deterioramento delle finanze pubbliche non è dovuto però soltanto a fattori ciclici, ma risale a ben prima della brusca contrazione dell'attività economica nel 2008-2009. Nel 2010 i risultati di bilancio non peggioreranno ulteriormente e potrebbero addirittura registrare un lieve miglioramento, grazie a una crescita economica migliore del previsto e al fatto che giungono progressivamente a scadenza gli incentivi fiscali a sostegno della crescita.

Grafico 5: Principali fattori nell'UE-27 (variazione % annua)

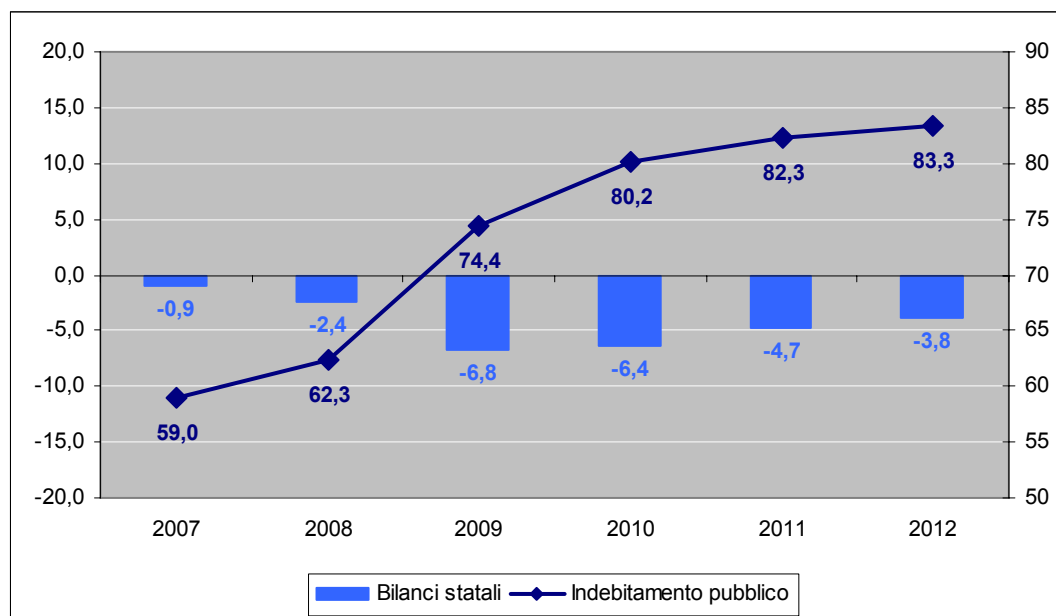


Fonte: Eurostat (2007-2010) e DG ECFIN (2011-2012)

5.2.2. Le finanze pubbliche iniziano a riassetarsi

La risposta dell'UE alla recessione è stata rapida e decisa. Oltre agli interventi per stabilizzare, consolidare e riformare il settore bancario, nel dicembre del 2008 è stato varato il Piano europeo di ripresa economica (EERP). L'obiettivo dell'EERP era ripristinare la fiducia e potenziare la domanda mediante un'iniezione coordinata di potere d'acquisto nell'economia unita ad investimenti strategici ed a misure a sostegno delle aziende e dei mercati del lavoro. Questi interventi costosi hanno avuto un impatto significativo sulle finanze pubbliche: il rapporto tra debito pubblico e PIL delle quattro maggiori economie europee supera il 75%, va quindi ben oltre la soglia prevista dal Patto di stabilità e di crescita. Nel complesso l'indebitamento pubblico ha raggiunto l'80,2% del PIL nell'UE e dovrebbe mantenere questa tendenza ascendente lungo l'arco previsionale (2011-2012) per arrivare all'83,3% del PIL nel 2012 (cfr. grafico 6).

Grafico 6: Bilanci statali e indebitamento pubblico nell'UE-27, in % del PIL (2007 – 2012)



Fonte: Eurostat (2007-2010) e DG ECFIN (2011-2012)

In tale contesto i governi si sono già impegnati sulla via del consolidamento dei conti pubblici e delle riforme strutturali: più della metà degli Stati membri registrerà nel 2010 un deficit di bilancio più contenuto rispetto al 2009; il deficit dei bilanci pubblici nell'UE dovrebbe contrarsi, passando dal 6,4% del PIL nel 2010 al 4,7% nel 2011 e al 3,8% nel 2012. Il persistere di elevati livelli di indebitamento potrebbe in effetti pregiudicare la ripresa economica, per tre ragioni principali: un accresciuto risparmio delle famiglie, il finanziamento dei deficit attraverso una tassazione che determina distorsioni, e aumenti dei premi di rischio governativi. Peraltro, l'effetto "credibilità" può compensare l'impatto negativo del consolidamento, che comporta un effetto contraddittorio. La preoccupazione principale è di evitare che si riproducano le turbolenze sui mercati del debito sovrano già registrate all'inizio del 2010.

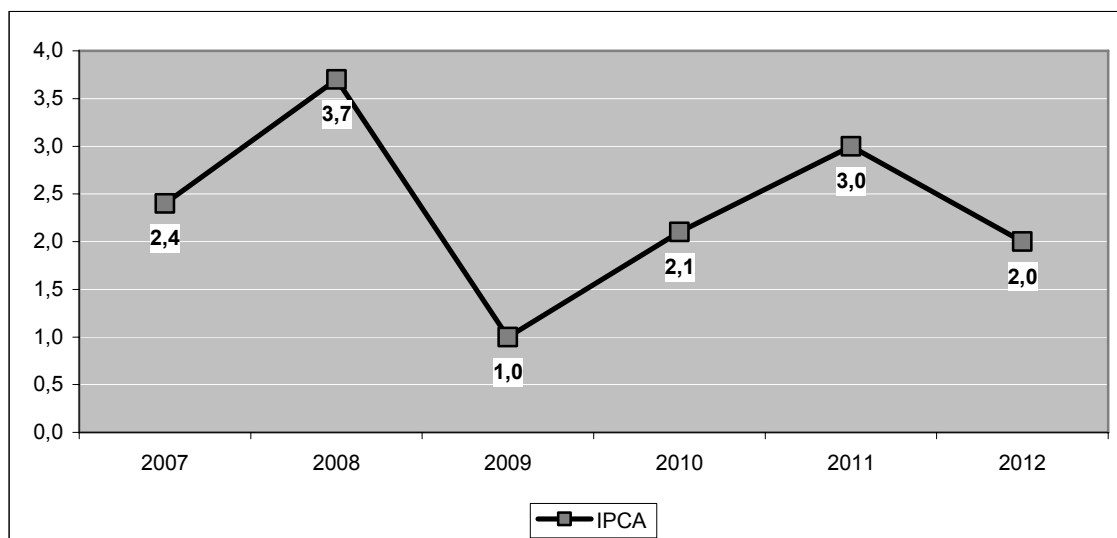
Nel complesso la ripresa economica nell'UE sembra destinata a durare, sono in corso misure di adeguamento delle finanze pubbliche e l'inflazione rimane sostanzialmente contenuta¹⁰.

5.2.3. L'inflazione rimane sotto controllo

Nonostante elevati tassi d'indebitamento, l'inflazione rimane sotto controllo: l'inflazione espressa in termini di IPCA dovrebbe situarsi nell'UE attorno a una media del 2,1% nel 2010 per passare al 3,0% nel 2011 prima di discendere al 2,0% nel 2012 (cfr. grafico 7).

¹⁰ Fonte: *European Economic forecast — spring 2011*, DG ECFIN.

Grafico 7: Indice armonizzato dei prezzi al consumo nell'UE-27 (variazione % annua)



Fonte: Eurostat (2007-2010) e DG ECFIN (2011-2012)

In tale contesto non ci si attende per il prossimo futuro una spirale inflazionistica. Resta il fatto però che i timori di turbativa delle forniture di petrolio a causa degli eventi nel Medio Oriente e in Nord Africa mettono sotto pressione i prezzi delle materie prime.

Se le aziende leader nel fissare i prezzi e i lavoratori dipendenti non sono disposti ad assorbire l'intero aumento dei costi delle materie prime, tale aumento produrrà effetti indiretti. Qualora tali aziende scarichino parte delle spese sui costi di produzione e i lavoratori chiedano salari più alti (per compensare il rincaro delle bollette energetiche), potrebbe iniziare una spirale salariale. In tal modo si perpetuerebbe lo shock iniziale determinato dai prezzi delle materie prime. Tale meccanismo porterebbe inoltre nel contempo a un aumento delle aspettative inflazionistiche, influenzando sia la strategia dei prezzi delle imprese, sia le negoziazioni salariali.

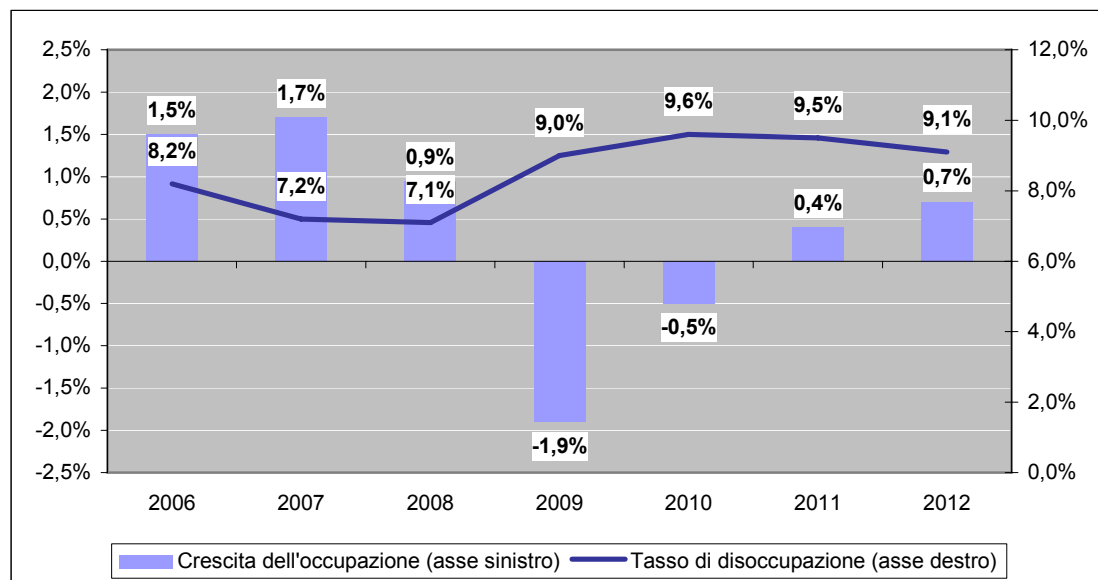
Attualmente non vi è però traccia di tali effetti indiretti nell'economia europea e la Banca centrale europea, che sorveglia la situazione, è pronta a inasprire le politiche monetarie per mantenere l'inflazione in linea con l'obiettivo prefissato. In effetti, le prospettive per l'inflazione sono vicine all'obiettivo e la fissazione dei salari e dei prezzi, se si eccettuano i mercati degli alimenti e dell'energia, non suscita preoccupazione. Nell'UE le più recenti contrattazioni salariali non hanno registrato rivendicazioni salariali eccessive.

La probabilità che nei prossimi mesi si producano effetti indiretti non appare molto elevata. La situazione che l'economia UE si troverà ad affrontare nel prossimo futuro è molto diversa da quella che si registrava all'epoca delle crisi petrolifere negli anni '70, quando bastò solo un anno perché lo scossone iniziale che aveva interessato i prezzi energetici si ripercuotesse sull'inflazione di fondo. La politica monetaria è ora più credibile, i salariati possono contare su una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e i venditori di beni e servizi devono affrontare una concorrenza più intensa. L'attuale rallentamento dell'economia europea contribuirà inoltre a tenere sotto controllo l'inflazione.

5.2.4. La situazione del mercato del lavoro ha iniziato a stabilizzarsi

I tagli all'occupazione si sono arrestati nel secondo trimestre del 2010. Dopo un picco del 9,6% il tasso di disoccupazione nell'UE dovrebbe calare leggermente nel 2011, scendendo al 9,5%, e ridursi in modo più significativo nel 2012 raggiungendo il 9,1% (cfr. grafico 8).

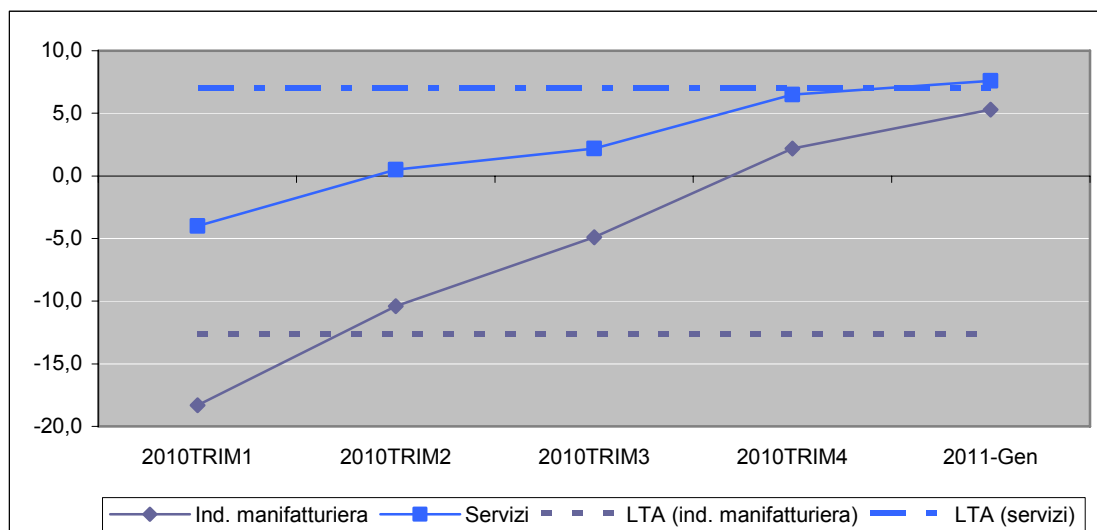
Grafico 8: Crescita dell'occupazione e tasso di disoccupazione nell'UE-27 (2006 – 2012)



Fonte: Eurostat (2006-2010) e DG ECFIN (2011-2012)

Più in particolare, nell'intero corso della recessione il mercato del lavoro nella zona dell'euro ha dato prova di una resistenza sorprendente rispetto a quanto si era visto in passato, specialmente grazie al fatto che le misure politiche adottate durante la crisi sono riuscite a mantenere i lavoratori più anziani e le lavoratrici sul mercato del lavoro. Le previsioni in tema di occupazione seguono una tendenza ascendente dall'inizio del 2010, soprattutto nel settore manifatturiero, ma anche nei servizi ove la media a lungo termine (*long-term average - LTA*) sta per essere sorpassata (cfr. grafico 9).

Grafico 9: Prospettive occupazionali nella zona dell'euro nel per. 2010 – 2011 (camp. equilibrato)



Fonte: DG ECFIN

Le previsioni occupazionali registrano però notevoli differenze tra un paese e l'altro, a causa delle diverse situazioni e delle diverse strutture dei mercati del lavoro nazionali. Alcuni paesi sono stati particolarmente colpiti, tanto è vero che in nove Stati membri il tasso di disoccupazione supera il 10%.

5.2.5. Le remunerazioni nel settore pubblico confrontate con l'economia nel suo complesso

La Commissione ritiene inoltre utile raffrontare la situazione dei dipendenti pubblici con la situazione globale dell'economia nell'UE. A tal fine possiamo esaminare le remunerazioni del lavoro dipendente, che corrispondono al costo totale del lavoro per tutti i lavoratori dipendenti, ossia alla somma di salari lordi, compresi straordinari e bonus, prestazioni in natura e contributi sociali a carico del datore di lavoro¹¹, sia nel settore pubblico (pubblica amministrazione¹²) che nell'economia nel suo insieme. Si noti che i dati relativi all'economia nel suo insieme comprendono quelli del settore pubblico. Il peso del settore pubblico rispetto all'economia in generale è nell'ordine del 22%.

In generale possiamo osservare che le remunerazioni nel settore privato sono strettamente correlate ai cicli economici: la remunerazione dei lavoratori nell'economia in generale è aumentata del 5,3% nel 2007 e del 4,3% nel 2008, ma si

¹¹ Di conseguenza ciò rispecchia le variazioni nel tasso di occupazione e quelle intervenute nella politica del welfare come anche nei livelli salariali.

¹² In questa sezione per settore pubblico s'intende il settore delle amministrazioni pubbliche, che comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati a unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese. Le unità istituzionali comprendono le amministrazioni pubbliche e determinate istituzioni senza scopo di lucro nonché fondi pensione autonomi. Il settore delle amministrazioni pubbliche è ripartito in quattro sottosettori: amministrazioni centrali, amministrazioni di Stati federati, amministrazioni locali, enti di previdenza e di assistenza sociale.

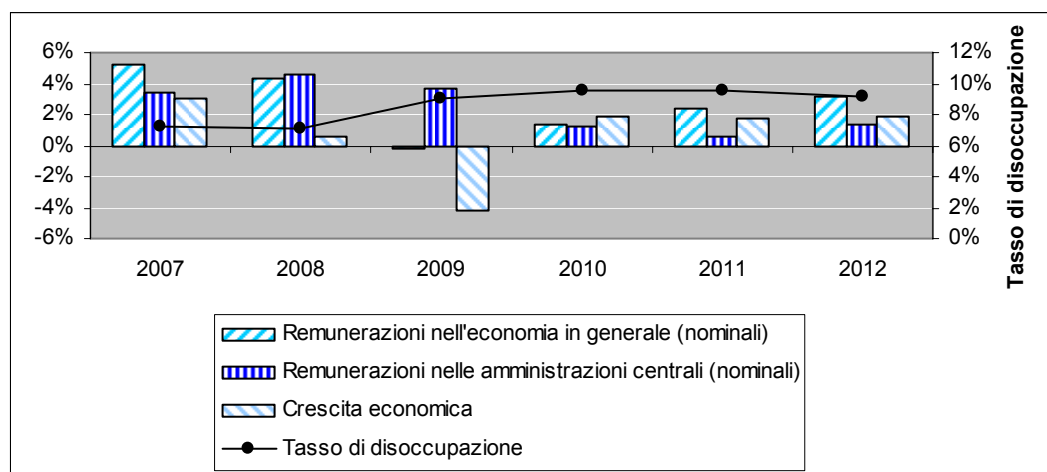
è contratta dello 0,2% nel 2009 nel pieno della tempesta finanziaria, mentre il PIL si è ridotto del 4,2% (cfr. grafico 11).

Anche se le remunerazioni nel settore pubblico non seguono necessariamente i cicli economici, il loro aumento annuale è sceso nel 2010 dal 3,7% all'1,2%. Secondo le previsioni della DG ECFIN questa tendenza dovrebbe continuare nel 2011 (0,6%) e nel 2012 (1,3%), mentre le remunerazioni nell'economia in generale dovrebbero aumentare del 2,4% nel 2011 e del 3,2% nel 2012 (cfr. grafico 10).

Inoltre, mentre la ripresa economica è iniziata nel 2010, le variazioni cumulative delle remunerazioni nell'economia in generale intervenute a partire dal 2004 stanno già per sorpassare le variazioni cumulative di quelle nel settore pubblico per lo stesso periodo (cfr. grafico 11): dal 2004 al 2010 le remunerazioni nell'UE sono aumentate in termini nominali del 28% nel settore pubblico e nel 25% nel settore privato, fatto dovuto essenzialmente al calo dell'attività economica. Secondo le previsioni della DG ECFIN è probabile che il tasso salga al 31% entro il 2012 (a contare dal 2004) nel settore pubblico e al 32% nel settore privato.

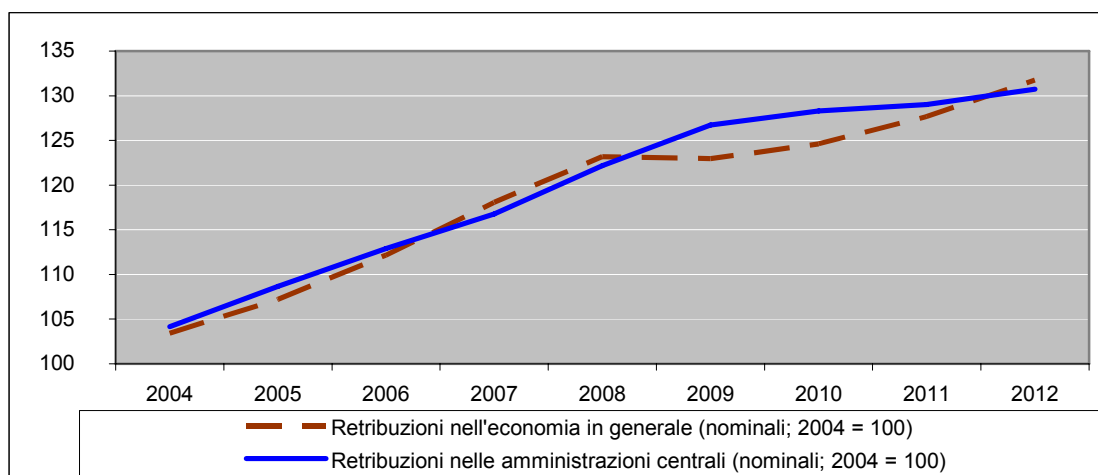
Nel complesso, l'impatto della crisi sul settore pubblico si è manifestato più tardi ed ha avuto conseguenze meno gravi che nel settore privato. Le sequele della crisi continueranno però ad essere avvertite per diverso tempo dai pubblici dipendenti, sia negli Stati membri che nelle istituzioni dell'UE, poiché negli anni a venire si dovranno operare razionalizzazioni significative.

Figura 10: Variazioni della retribuzione dei lavoratori dipendenti nell'UE-27, economia in generale rispetto alle amministrazioni centrali (2007 – 2012)



Fonte: Eurostat (2007-2010) e DG ECFIN (2011-2012)

Figura 11: Variazioni cumulative della retribuzione dei lavoratori subordinati nell'UE, economia in generale confrontata con le amministrazioni centrali (2004 – 2012)



Fonte: Eurostat (2004-2010) e DG ECFIN (2011-2012)

Tabella 11: Variazioni delle remunerazioni dei lavoratori dipendenti nell'UE (variazione % annua)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* | 2012* |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|-------|------|-------|-------|
| Amministrazioni centrali | 4,1 | 4,3 | 3,9 | 3,4 | 4,6 | 3,7 | 1,2 | 0,6 | 1,3 |
| Economia in generale | 3,4 | 3,7 | 4,6 | 5,3 | 4,3 | - 0,2 | 1,3 | 2,4 | 3,2 |

Fonte: Eurostat (2004-2010) e DG ECFIN (2011-2012)

6. CONCLUSIONI

La clausola di eccezione non deve essere applicata ogni volta che si registra un calo dell'attività economica. Il legislatore ha scelto con cura i criteri socioeconomici di cui tenere conto per gli adeguamenti delle retribuzioni e delle pensioni; tali criteri possono essere applicati sia durante una situazione congiunturale favorevole, sia durante una recessione. Il metodo si può applicare sia quando i salari negli Stati membri aumentano che quando calano, e gli incrementi o le perdite di potere d'acquisto dei funzionari nazionali si rispecchiano direttamente sulle retribuzioni e sulle pensioni dei funzionari dell'UE. Per tale motivo la clausola di eccezione va usata quando nell'UE si verificano sviluppi di carattere estremo e soltanto allorché il metodo non sia in grado di misurarli. Tale clausola non va usata ogni volta che l'UE si trova nella fase discendente di un ciclo economico.

Dalle considerazioni e analisi di cui sopra risulta che nell'Unione, durante il periodo di riferimento che va dal 1° luglio 2010 a metà maggio 2011, non si è registrato un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale. Inoltre, non si è identificato nessun evento che non sia stato o non abbia potuto essere preso in considerazione dal metodo. La Commissione ritiene pertanto che non sia opportuno presentare una proposta in forza dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto.

Tuttavia, il 29 giugno 2011 la Commissione ha preso nota del progetto di proposta relativo a un nuovo metodo, che comprende eventuali modifiche del meccanismo

della clausola di eccezione per renderne in futuro l'applicazione automatica a determinate condizioni.