



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 4 settembre 2012 (05.09)  
(OR. en)**

**13327/12**

**STAT 33  
FIN 625**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	31 agosto 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 476 final
Oggetto:	Relazione della Commissione al Consiglio sulla clausola di eccezione (allegato XI, articolo 10, dello statuto)

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 476 final.

All.: COM(2012) 476 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.8.2012  
COM(2012) 476 final

**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

Nella presente relazione la Commissione presenta la terza valutazione (dal 2011) relativa alle condizioni della clausola di eccezione. La Commissione ribadisce i principi che sottendono il metodo e l'interpretazione giuridica della clausola di eccezione sulla base della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-40/10. Successivamente la Commissione valuta la situazione economica e sociale dell'Unione dal 1° luglio 2011 a metà maggio 2012, data di pubblicazione delle previsioni economiche europee di primavera 2012.

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 al contempo gravi e 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 presente all'interno dell'Unione quale si riflette nelle decisioni degli Stati membri in merito alle retribuzioni dei funzionari pubblici nazionali. Il legislatore ha accuratamente definito i criteri di cui tener conto per l'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni; tali criteri possono essere applicati sia durante una situazione congiunturale favorevole, sia durante una recessione.

La clausola di eccezione non è una clausola legata al ciclo economico: essa va pertanto usata solo allorché si producono nell'UE fenomeni di grande rilievo e solo 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.

La Commissione ha usato 15 indicatori per determinare se sia necessario ricorrere alla clausola di eccezione nel 2012. Le ultime previsioni della DG ECFIN indicano un probabile ristagno dell'economia dell'UE nel 2012 (crescita dello 0,1% del PIL) e una ripresa della crescita economica nel 2013 (1,3% di crescita del PIL). Le retribuzioni nell'economia generale dovrebbero aumentare del 2,1% nel 2012 e 2013. I funzionari nazionali e il personale dell'UE dovrebbero perdere potere d'acquisto nel 2012. Fino alla fine di maggio, nessuno degli Stati membri ha previsto tagli salariali nel secondo semestre del 2012. La Commissione ha inoltre risposto alla richiesta del Consiglio di esaminare il numero di Stati membri che presentano una procedura per i disavanzi eccessivi in corso e ha valutato il nesso tra questo indice, il disavanzo pubblico e il debito pubblico.

La relazione conclude che, durante il periodo di riferimento dal 1° luglio 2011 a metà maggio 2012, non vi è stato un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'Unione tale da impedire la normale applicazione del metodo e che quindi non è opportuno presentare una proposta ai sensi dell'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto.

La Commissione ricorda che, in risposta al difficile contesto economico generale, ha già presentato un progetto di proposta al Parlamento europeo e al Consiglio, che porterebbe a risparmi significativi nei prossimi anni e a risparmi ancora più elevati a lungo termine. La proposta comprende un metodo nuovo e riveduto, nonché modifiche al meccanismo della clausola di eccezione.

## 1. INTRODUZIONE

Nel marzo 2012, il Consiglio ha trasmesso la seguente richiesta alla Commissione<sup>1</sup>:

*“IL CONSIGLIO*

*RAMMENTA che l'interpretazione della clausola di eccezione di cui all'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto, in merito all'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni dei funzionari e altri agenti, con effetto al 1° luglio 2011, forma attualmente oggetto di un procedimento pendente dinanzi alla Corte di giustizia.*

*OSSERVA che la situazione economica e sociale all'interno dell'UE continua a destare preoccupazioni.*

*CHIEDE pertanto alla Commissione, conformemente all'articolo 241 del TFUE, di sorvegliare attentamente l'evoluzione della situazione economica e sociale, nonché di presentare, sulla base dell'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto, una relazione che valuti se, alla luce dei dati obiettivi forniti dalla Commissione, si sia verificato un deterioramento grave e improvviso della situazione economica e sociale all'interno dell'UE, e di presentare adeguate proposte qualora ce ne sia bisogno, ma comunque in tempo perché possano essere esaminate e adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio entro la fine del 2012.*

*CHIEDE alla Commissione di tener conto, oltre ai dati utilizzati nella sua relazione del 2011, tra l'altro, del numero di Stati membri con una procedura per i disavanzi eccessivi in corso.”*

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. Inoltre, nel 2011 la Commissione si è impegnata a esaminare nuovamente l'applicazione della clausola di eccezione nel 2012. La

---

<sup>1</sup> Documento 7421/12 del Consiglio, del 12 marzo 2012.

presente è la terza valutazione delle condizioni di cui alla clausola di eccezione. Le due precedenti valutazioni sono state presentate il 13 luglio 2011 (COM (2011) 440) e il 13 dicembre 2011 (COM (2011) 829).

La presente valutazione copre il periodo che intercorre tra la data effettiva dell'ultimo adeguamento annuale delle retribuzioni e delle pensioni (1° luglio 2011) e il momento in cui sono stati resi disponibili i dati più aggiornati ai fini della presente relazione (metà maggio 2012). Inoltre, fornisce un quadro d'insieme della situazione economica e sociale nel 2012 e nel 2013, basato sulle previsioni. Nella sua richiesta, il Consiglio ha chiesto espressamente alla Commissione di tener conto del numero degli Stati membri con una procedura per i disavanzi eccessivi in corso. La Commissione risponde a questa richiesta specifica alla luce della sua valutazione generale delle finanze pubbliche.

## 2. BASE GIURIDICA

*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. Questo riesame viene effettuato a settembre, alla luce di una relazione congiunta dalla Commissione basata su un indice comune elaborato dall'Ufficio statistico dell'Unione europea, di concerto con gli istituti nazionali di statistica degli Stati membri; l'indice riflette la situazione al 1° luglio in ciascuno dei paesi dell'Unione.*

*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'indice 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 verifici 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 Parlamento europeo e al Consiglio che deliberano 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 all'[']...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 gli obiettivi e i principi che sottendono il metodo per l'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni.

Va ricordato che l'ambito d'applicazione della clausola di eccezione è attualmente oggetto di un esame in sede giudiziaria nella causa C-66/12 dinanzi alla Corte di giustizia.

Le disposizioni dell'attuale metodo per l'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;
- norme trasparenti, efficaci e relativamente semplici per determinare gli adeguamenti degli stipendi dei funzionari e degli altri agenti di tutte le istituzioni dell'UE, sulla base di decisioni politiche adottate dagli Stati membri per i funzionari nazionali.

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

- parità di potere d'acquisto dei funzionari dell'UE 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'indice 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, utilizzando l'indice internazionale di Bruxelles (IIB) si misura 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'indice 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'indice 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, paragrafi 2 e 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 funzionari nazionali 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 retroattivamente.

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 adottato una clausola di eccezione, come parte integrante del metodo. Tale clausola fissa un certo numero di condizioni preliminari 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. Come stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-40/10, 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”*. Inoltre, in base alla sua formulazione, l'articolo 10 dell'allegato XI dello statuto *“mira a consentire alle istituzioni di poter far fronte ad avvenimenti improvvisi che necessitano più una reazione specifica che la modifica completa del metodo «normale» di adeguamento delle retribuzioni”*.

##### 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 dev'essere 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.

Il legislatore ha autorizzato la Commissione a stabilire i dati oggettivi da utilizzare nella sua valutazione del rispetto delle condizioni per applicare la clausola di eccezione. La Commissione ritiene che tale valutazione debba basarsi su tutta una serie 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 accettati<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> 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'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

- l'indice deve cogliere l'essenza del problema e avere un'interpretazione normativa chiara ed accettata;
- l'indice deve essere solido e convalidato dal punto di vista statistico;
- l'indice 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: indice 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 2011 a metà maggio 2012 (a condizione che siano disponibili dati o previsioni pertinenti) poiché l'adeguamento annuale 2011 già copriva il periodo fino al 1° luglio 2011. 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 accuratamente definito i criteri di cui tener conto per l'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni; tali criteri possono essere applicati sia durante una situazione congiunturale favorevole, sia durante una recessione.

---

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).

Il metodo per l'adeguamento delle retribuzioni e delle pensioni è in vigore da quasi quarant'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 congiunturale negativo. Ciò è pienamente coerente con l'articolo 65, secondo il quale, nel corso dell'esame 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 e 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 accuratamente scelto 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 si può applicare sia quando i salari negli Stati membri aumentano che quando calano, e l'incremento o la perdita 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 però usata ogniqualvolta l'UE si trovi in una fase calante del ciclo economico.

## 5. LA SITUAZIONE SOCIOECONOMICA NELL'UE

### 5.1. Il periodo precedente

#### 5.1.1. Adeguamento annuale nel 2011

Nel periodo luglio 2010 – luglio 2011, cinque degli otto Stati membri usati nel campione hanno introdotto aumenti dei salari nominali (cfr. tabella 1). In media, questo ha corrisposto a un aumento dell'1,1% dei salari nominali. A causa dell'inflazione (2,9%), ciò si è tradotto in una contrazione del potere d'acquisto dei funzionari nazionali (-1,8%). Tale perdita di potere d'acquisto doveva essere automaticamente applicata alle retribuzioni dei membri delle istituzioni, dei funzionari e degli altri agenti dell'UE e, con un elevato tasso di inflazione a Bruxelles misurato dall'indice internazionale di Bruxelles (3,6%), ha comportato un aumento nominale dell'1,7% delle retribuzioni del personale dell'UE (cfr. tabella 2).

Tuttavia, il Consiglio ha deciso di non adottare la proposta della Commissione sull'adeguamento annuale del 2011 e ha quindi violato il principio del parallelismo sancito nello statuto. Questa decisione ha determinato un ulteriore declino del potere d'acquisto dei funzionari europei (-3,6%) rispetto ai funzionari nazionali (-1,8%).

Tabella 1: Variazione della retribuzione netta nel periodo luglio 2010 – luglio 2011, campione rappresentativo (%)

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

Fonte: Eurostat

Tabella 2: Adeguamento annuale nel 2011 (%)

	Funzionari UE
Adeguamento annuale ( <i>variaz. nominale</i> )	1,7
IIB ( <i>inflazione a Bruxelles</i> )	3,6
Indicatore specifico ( <i>variazione reale</i> )	-1,8
Adeguamento annuale (decisione del Consiglio)	0
Variazione del potere d'acquisto	-3,6

Fonte: Eurostat

#### 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 dell'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.

Tuttavia, come già fatto presente dalla Commissione nel 2008<sup>3</sup>, 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'indice 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. le tabelle 3 e 4).

**Tabella 3: 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**

Anno	Variazione annua in % 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	-1,8	0,0	-2,5
2012	-	-	-3,6

Nota: i dati per il 2011 e il 2012 tengono conto delle decisioni del Consiglio di non adottare le proposte della Commissione del 2011 relative all'adeguamento annuale e all'adeguamento dell'aliquota del contributo al regime pensionistico. A causa di queste decisioni, i funzionari UE perdono il 3,6% del loro potere d'acquisto nel 2012.

Fonte: Eurostat

**Tabella 4: 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	96,4	102,4	95,8
2012	-	-	92,4

Nota: i dati per il 2011 e il 2012 tengono conto delle decisioni del Consiglio di non adottare le proposte della Commissione del 2011 relative all'adeguamento annuale e all'adeguamento dell'aliquota del contributo al regime pensionistico. A causa di queste decisioni, i funzionari UE perdono il 3,6% del loro potere d'acquisto nel 2012.

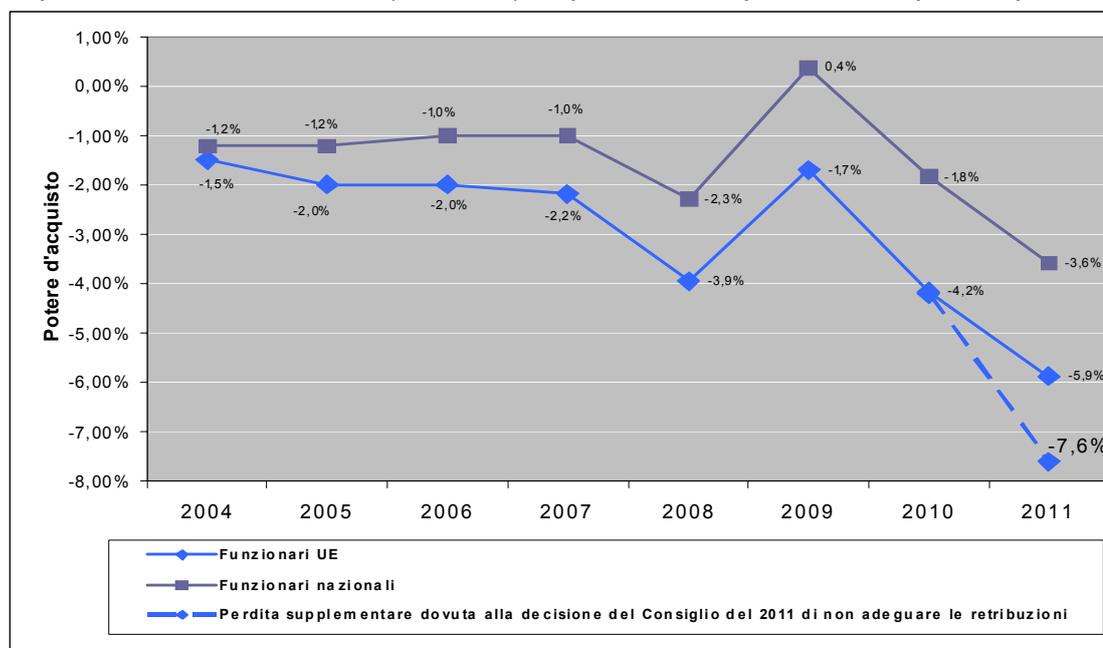
Fonte: Eurostat e DG HR

<sup>3</sup>

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

Di conseguenza, il potere d'acquisto cumulativo<sup>4</sup> dei dipendenti nazionali è diminuito del 3,6% negli otto anni tra il 2003 e il 2011, mentre quello dei funzionari dell'UE è diminuito del 4,2% rispetto al corrispondente periodo di 7 anni tra il 2004 e il 2011; la decisione del Consiglio del dicembre 2011 di rifiutare di applicare il metodo ha determinato un calo ancora più marcato del potere di acquisto dei funzionari europei, ossia una diminuzione di circa il 7,6% in totale tra il 2004 e il 2012 (cfr. grafico 1).

**Grafico 1: Variazioni del potere d'acquisto dei funzionari UE rispetto ai funzionari nazionali in servizio presso l'amministrazione centrale (2004 – 2011) compresi i contributi pensionistici e il prelievo speciale**



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. Verso una lenta crescita economica

Per l'intera UE la recessione si è conclusa nell'autunno 2009 e ha creato le premesse della ripresa del 2010. Complessivamente il PIL è aumentato del 2,0% nell'UE per tutto il 2010.

Nel 2011, la cifra annuale dell'UE ha registrato una crescita visibile, grazie ad un buon inizio nel primo trimestre. Complessivamente il PIL è aumentato dell'1,5% nell'UE per tutto il 2011. La ripresa ha rallentato brevemente nell'ultimo trimestre del 2011, con un PIL leggermente negativo.

<sup>4</sup>

Calcolato cumulando la variazione su base annua del potere d'acquisto dal 2004 al 2011.

La stima flash di Eurostat per il primo trimestre del 2012 indica una stabilizzazione del PIL (il PIL nell'UE rispetto al trimestre precedente sarà pari allo 0%) e la previsione della DG ECFIN<sup>5</sup> indica una crescita lenta fino alla fine dell'anno.

**Tabella 5: Profili del PIL trimestrale, volume (variazione percentuale rispetto al trimestre precedente)**

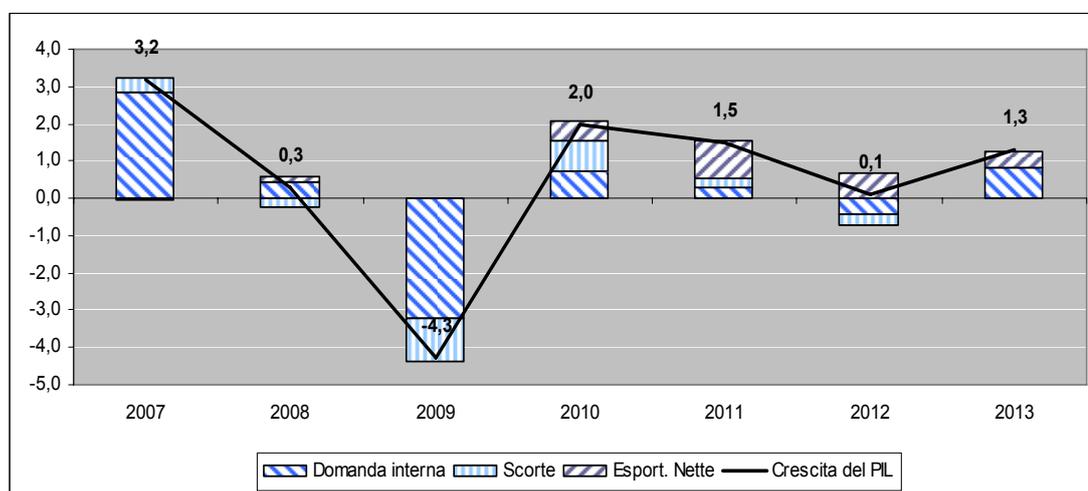
2011/1	2011/2	2011/3	2011/4	2012/1	2012/2	2012/3	2012/4
0.6	0.2	0.3	-0.3	0.0	0.0	0.2	0.2

Fonte: Eurostat (2011/1 – 2012/1); DG ECFIN (2012/2 – 2012/4)

La stima flash Eurostat pubblicata il 15 maggio 2012 ha annunciato che il PIL è leggermente aumentato nell'UE nel 2012 (una crescita dello 0,1%) rispetto al primo trimestre del 2011. Partendo dal presupposto che l'area dell'euro riuscirà a superare le difficoltà collegate alla crisi, è previsto un ritorno della fiducia nel corso del 2012. Con il venire meno degli shock transitori e con il ritorno della fiducia, la DG ECFIN prevede un ritorno ad una modesta crescita economica nel 2013, pari all'1,3%, nell'UE.

Nel 2011 le esportazioni nette sono state il principale motore della crescita economica, mentre le scorte e la domanda interna hanno contribuito solo in modesta misura all'aumento del PIL. Nel 2012 la domanda interna e le scorte dovrebbero diventare negative, ma il loro effetto dovrebbe essere compensato dalle esportazioni nette, con una conseguente crescita economica marginale nel 2012. Nel 2013 la domanda interna dovrebbe aumentare fortemente e contribuire, insieme alle esportazioni nette, ad una ripresa più marcata dell'attività economica (cfr. grafico 2)

**Grafico 2: Crescita del PIL e sua ripartizione nell'UE-27 (variazione % annua)**

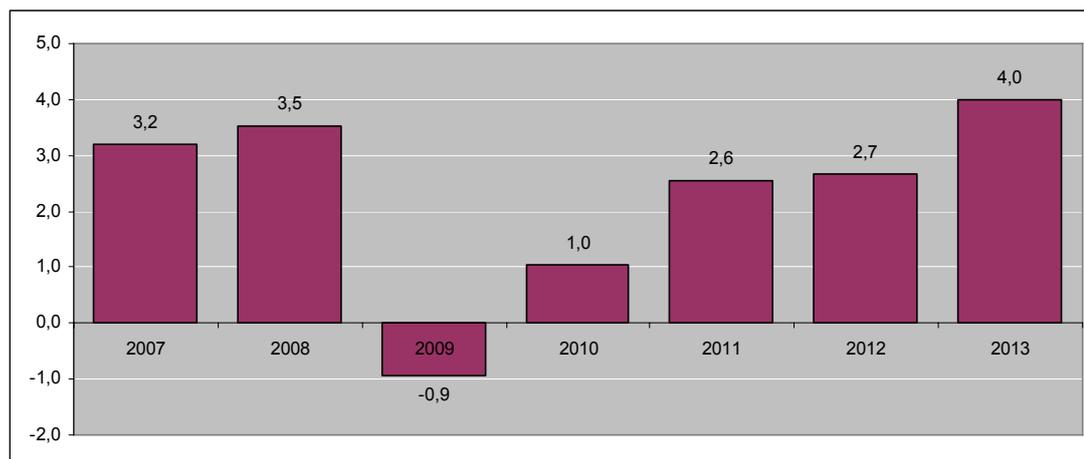


Fonte: Eurostat (2007-2011) e DG ECFIN (2012-2013)

Il valore cumulativo del PIL è andato aumentando dopo la recessione che si è verificata nel 2009. Nel 2011 ha raggiunto il 2,6% (il 2006 è utilizzato come base) e dovrebbe rimanere sui quei valori nel 2012. Nel 2013 dovrebbe balzare al 4%, grazie ad una crescita economica più importante in tale anno.

<sup>5</sup> Previsioni economiche europee di primavera 2012.

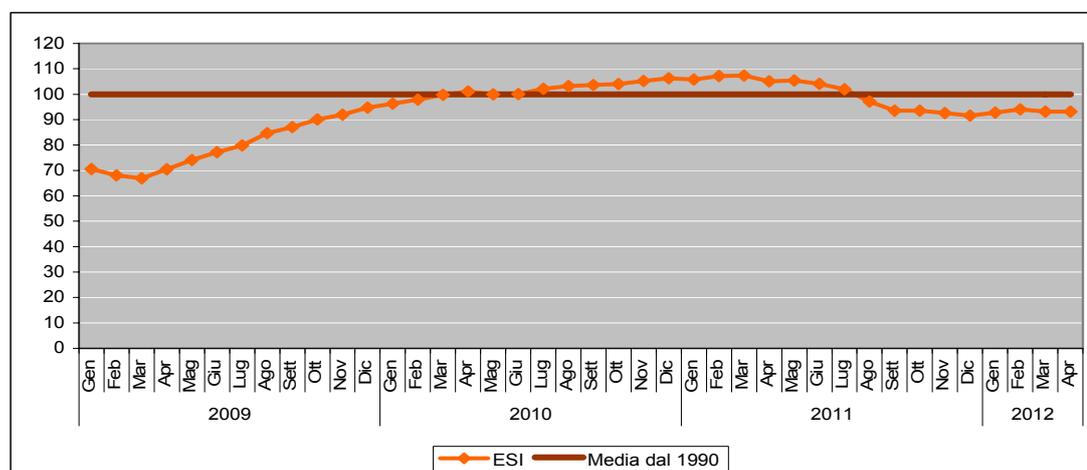
Grafico 3: Crescita del PIL nell'UE-27 (variazione percentuale cumulativa dal 2006)



Fonte: DG HR

L'indice del clima economico (Economic Sentiment Indicator – ESI)<sup>6</sup> si è stabilizzato nel primo trimestre del 2012, pur rimanendo al di sotto della sua media a lungo termine. In aprile l'indice del clima economico è rimasto stabile nell'UE a 93,2. Nell'area dell'euro è sceso a 92,8, controbilanciando di conseguenza i progressi registrati nel primo trimestre del 2012. La diminuzione nell'area dell'euro è stata dovuta principalmente al calo di fiducia nei settori dell'industria e dei servizi. La fiducia è aumentata solo nel settore del commercio al dettaglio. Il risultato più positivo dell'ESI nell'UE riflette il netto miglioramento nel Regno Unito<sup>7</sup>. Un miglioramento visibile dell'indice della fiducia dei consumatori nel maggio 2012 dovrebbe influenzare positivamente l'indice del clima economico nel prossimo futuro.

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

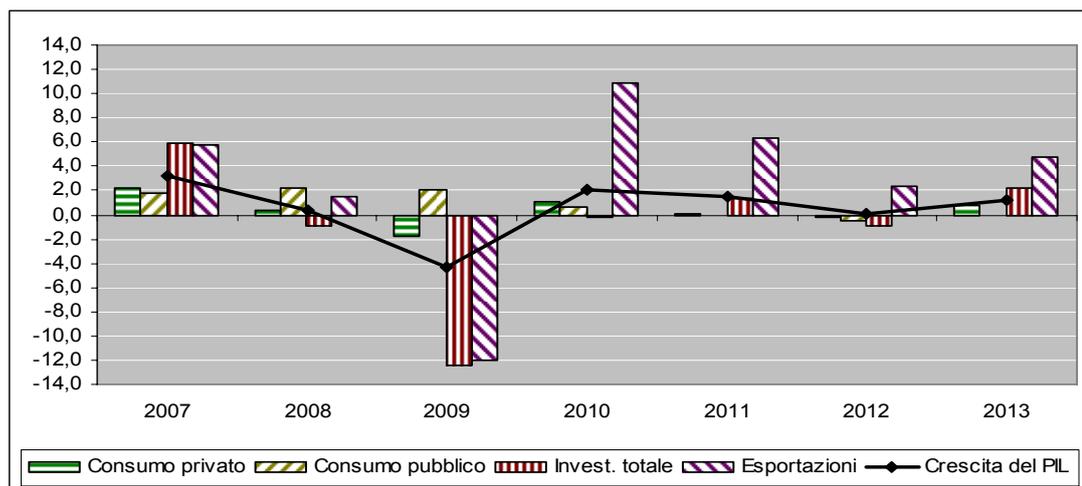


Fonte: DG ECFIN

<sup>6</sup> Inchieste svolte presso le imprese ed i consumatori forniscono ogni mese giudizi e aspettative riguardanti diversi aspetti dell'attività economica nei vari settori dell'economia: industria, servizi, edilizia e commercio al dettaglio, nonché consumatori. Per ciascuno dei cinque settori oggetto di indagine, vengono prodotti "indicatori di fiducia" che rispecchiano le percezioni e le aspettative d'insieme a livello settoriale in un indice monodimensionale. Per poter registrare l'attività economica complessiva, l'indice del clima economico (ESI) è stato calcolato dal 1985, come una somma ponderata dei cinque indicatori.

<sup>7</sup> Fonte: *Risultati delle inchieste presso le imprese e i consumatori*, maggio 2012, DG ECFIN.

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



Fonte: Eurostat (2007-2011) e DG ECFIN (2012-2013)

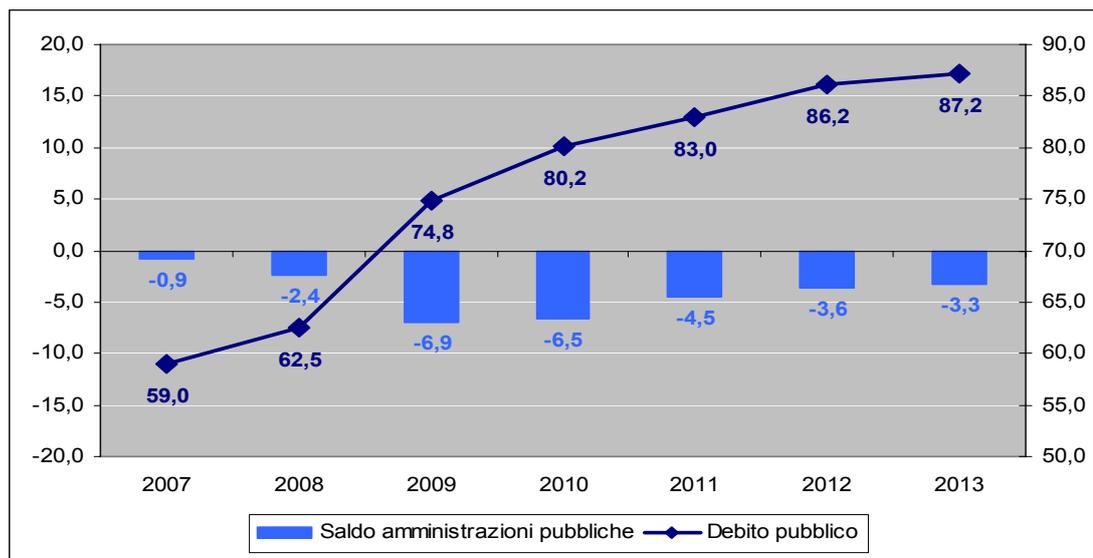
### 5.2.2. Le finanze pubbliche iniziano a riassetarsi

L'andamento delle finanze pubbliche nell'area dell'euro e nell'UE continua ad essere caratterizzato da una strategia di uscita per le finanze pubbliche posta in atto dopo la recessione del 2008-2009. Conformemente alle conclusioni del Consiglio pubblicate nel 2009 e successivamente ribadite nel 2011 e all'inizio del 2012, l'obiettivo fondamentale della strategia di uscita per le finanze pubbliche è di riportare le finanze pubbliche su un percorso sostenibile nel contesto delle norme di bilancio dell'UE. Gli sforzi di risanamento del bilancio, iniziati nel 2010, sono proseguiti a ritmo sostenuto nel 2011 e hanno permesso un significativo miglioramento delle condizioni delle finanze pubbliche sia nell'area dell'euro che nell'UE. Il ciclo economico, che era ancora positivo nel primo semestre del 2011, ha contribuito positivamente a questo miglioramento.

Il disavanzo aggregato delle amministrazioni pubbliche nell'area dell'euro dovrebbe scendere al 3,2% del PIL nel 2012, circa 1 punto percentuale in meno rispetto al 2011. Tenendo conto soltanto dei bilanci approvati e delle altre misure sufficientemente specificate dagli Stati membri alla data limite, il disavanzo di bilancio complessivo dovrebbe scendere al 2,9% del PIL nel 2013. Un andamento analogo è previsto per l'UE, in cui il disavanzo aggregato dovrebbe raggiungere il 3,6% e il 3,3% del PIL rispettivamente nel 2012 e 2013.

Il rapporto tra debito pubblico e PIL dovrebbe continuare ad aumentare nel periodo di riferimento sia nell'area dell'euro che nell'UE, sia pure ad un ritmo più lento rispetto al periodo 2008-2010. Anche se i disavanzi correnti sono in via di riduzione, l'aumento dei pagamenti degli interessi, unito a una crescita del PIL nominale leggermente più contenuta, dovrebbero fare aumentare in maniera molto ridotta i rapporti debito/PIL. Nel complesso, nell'area dell'euro il debito pubblico lordo raggiungerà il 92,5% del PIL nel 2013, mentre nell'UE dovrebbe superare di poco l'87% del PIL (si veda la figura 6).

**Grafico 6: Bilancio generale pubblico e debito pubblico nell'UE-27, in % del PIL (2007 – 2013)**



Fonte: Eurostat (2007-2011) e DG ECFIN (2012-2013)

### **Riquadro: numero di Stati membri con una procedura per i disavanzi eccessivi in corso**

Il Consiglio ha chiesto alla Commissione di tener conto, oltre ai dati utilizzati per la sua relazione del 2011, del numero di Stati membri oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi in corso. Questo indice deriva dal saldo delle amministrazioni pubbliche, valutato sopra. A giudizio della Commissione, il saldo delle amministrazioni pubbliche riflette meglio la natura del problema. Il numero di Stati membri con una procedura per i disavanzi eccessivi in corso non denota l'ampiezza del disavanzo, ma indica semplicemente il numero di Stati membri in cui il disavanzo supera la soglia del 3%. Va osservato che i motivi per intraprendere una procedura per i disavanzi eccessivi sono strutturalmente diversi per ciascuno Stato membro.

Il trattato di Maastricht del 1992, che prevedeva la creazione dell'euro, ha organizzato le modalità di svolgimento della sorveglianza di bilancio multilaterale all'interno dell'Unione. Tale sorveglianza, attuata di recente dalle misure del "six-pack" e dal trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance, si basa sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Per assicurare il corretto funzionamento dell'unione monetaria europea, l'articolo 126 del TFUE stabilisce che gli Stati membri debbano evitare disavanzi pubblici eccessivi definiti nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi dai valori di riferimento per il disavanzo pubblico generale annuale (3%) e il debito lordo (60%) rispetto al PIL alla fine dell'anno, precisando una serie di condizionalità.

Alla fine di maggio 2012, 23 Stati membri formavano oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi (BE, BG, CZ, DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK e UK). Per sette di essi, la scadenza per la correzione del disavanzo è stata fissata al 2012; per dieci di essi al 2013, per ES al 2013, per EL al 2014, e infine per IE e UK al 2015. Solo tre Stati membri non hanno rispettato il termine per la correzione fissato al 2011 (BG, HU e MT). Poiché i motivi strutturali per avviare la procedura per i disavanzi eccessivi variano da uno Stato membro all'altro, la semplice indicazione del loro numero non apporta un

grande valore aggiunto, ammesso che ve ne sia uno, rispetto ad altri indici utilizzati nella presente relazione, in particolare quelli relativi alle finanze pubbliche.

L'obiettivo della procedura per i disavanzi pubblici eccessivi è di migliorare le finanze pubbliche degli Stati membri attraverso raccomandazioni individuali; pertanto la sua esistenza può considerarsi come un passo in direzione di un miglioramento delle finanze pubbliche. La logica dell'attuale quadro rafforzato di governance economica è che la solidità delle finanze pubbliche è l'unico modo per creare un contesto economico sano. La sua missione è di analizzare la situazione delle finanze pubbliche attraverso una serie di criteri fissati dalla normativa. Ciò è ancora più importante nella fase finale della procedura, quando lo Stato membro si attiene alle raccomandazioni prima della scadenza per la correzione. Pertanto, il numero di Stati membri oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi varia periodicamente a seguito di azioni tese a ridurre il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del 3% del PIL. Il numero di Stati membri che forma oggetto di questa procedura può variare di anno in anno. L'aumento di questo numero nel 2009 è stato determinato da un aumento della spesa pubblica a seguito di interventi pubblici sui mercati finanziari. Tutti gli Stati membri tranne sette (BG, CZ, EE, MT, PL, RO e SK) hanno notificato diversi interventi pubblici intrapresi nel contesto della crisi finanziaria dal 2007. Pertanto l'indice del numero di Stati membri oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi in corso non è concludente. In questo contesto, gli indicatori che riflettono il livello e il cambiamento del disavanzo pubblico e del debito lordo degli Stati membri sono più pertinenti.

Nel complesso, le finanze pubbliche sono in via di risanamento. Il tasso di disavanzo pubblico è notevolmente migliorato dal 2008 e dovrebbe scendere al 3,3% nel 2013, mentre il rapporto debito/PIL dovrebbe crescere molto leggermente all'87% del PIL nel 2013.

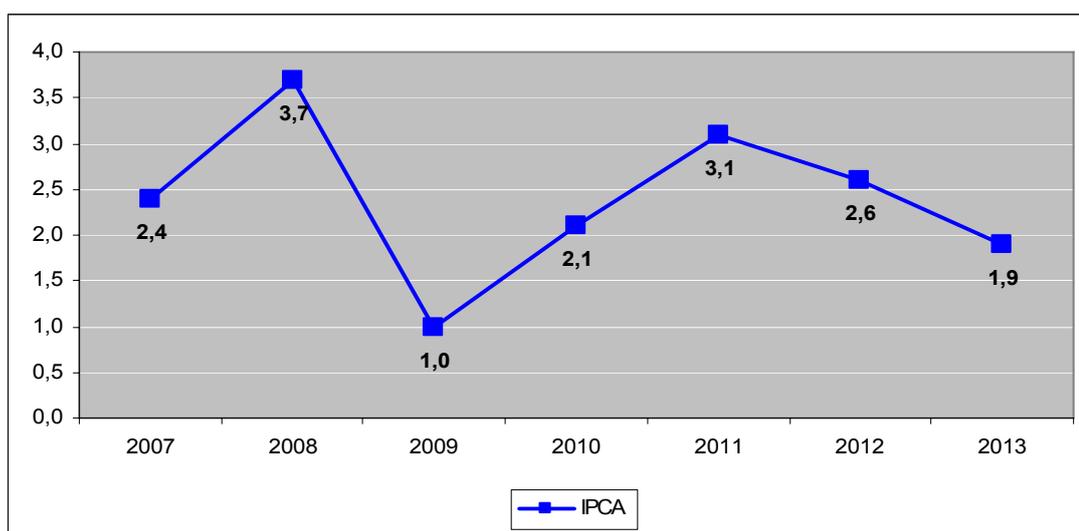
### 5.2.3. *L'inflazione dovrebbe gradualmente diminuire*

Nel 2011 i prezzi al consumo sono stati principalmente influenzati dall'aumento dei prezzi delle materie prime a livello mondiale e, in alcuni Stati membri, dagli aumenti delle imposte indirette e dei prezzi amministrati. L'inflazione IAPC ha superato temporaneamente il 3% nel 2011, per poi cominciare a diminuire nel quadro di un contesto economico indebolito. La stabilizzazione dei prezzi dei prodotti di base, indicato dai futures sulle materie prime verso la fine di quest'anno, e la situazione economica relativamente debole dovrebbero ridurre ulteriormente l'inflazione dei prezzi al consumo. Un calo più rapido dei tassi d'inflazione è ostacolato dalle misure di bilancio adottate in numerosi Stati membri, in particolare dagli aumenti delle imposte indirette e dei prezzi amministrati. Il ritorno ad una crescita moderata alla fine del 2012 e nel 2013 non dovrebbe contribuire alla pressione sui prezzi, in particolare perché il divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale dovrebbe ridursi molto lentamente nell'UE e nell'area dell'euro.

La stabilizzazione dei prezzi delle materie prime verso la fine di quest'anno, in linea con le ipotesi basate sui futures, e la situazione economica relativamente stagnante dovrebbero ridurre l'inflazione dei prezzi al consumo. Più a lungo termine, l'inflazione globale dovrebbe diminuire, a causa del calo dell'inflazione dell'energia, che riflette gli effetti di base collegati ai rialzi del prezzo del petrolio all'inizio del 2011.

Il ritorno ad una modesta crescita economica alla fine del 2012 e nel 2013 non dovrebbe creare pressioni inflazionistiche rilevanti, dal momento che il divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale di chiusura si sta assottigliando molto lentamente nell'UE e nell'area dell'euro. L'inflazione globale IAPC dovrebbe rimanere intorno al 2% nel 2013 (1,9% nell'UE, 1,8% nell'area dell'euro) e quindi essere in linea con le aspettative inflazionistiche. Nel 2013 l'inflazione di fondo, nonostante qualche distorsione dovuta agli aumenti delle imposte indirette e dei prezzi amministrati, avrà un andamento parallelo (cfr. grafico 7).

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



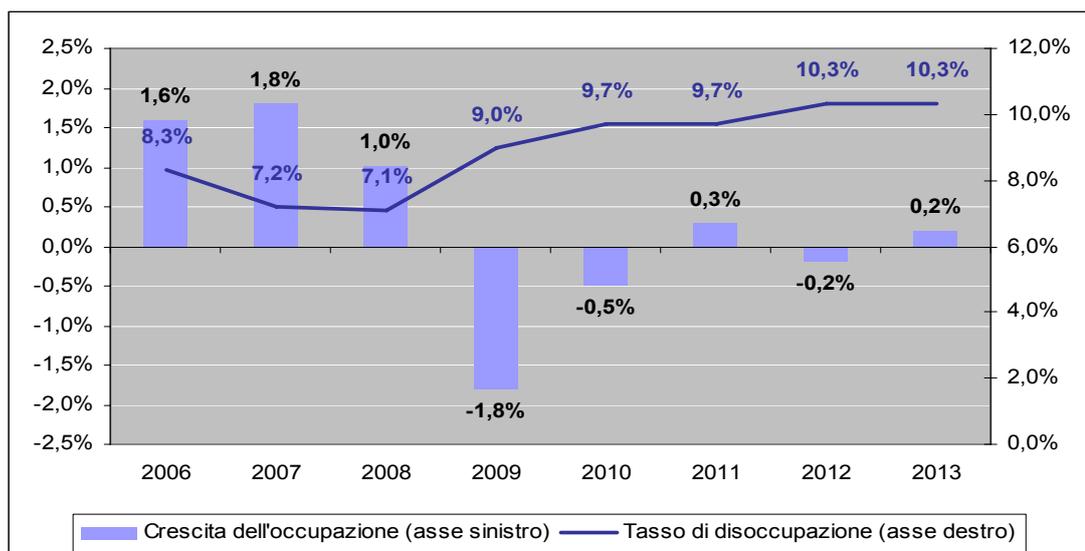
Fonte: Eurostat (2007-2011) e DG ECFIN (2012-2013)

#### 5.2.4. *La situazione del mercato del lavoro dovrebbe stabilizzarsi*

Gli sviluppi attuali del mercato del lavoro riflettono sia l'eredità della recessione del 2008-2009 che la stagnazione del biennio 2011-2012. I miglioramenti osservati nelle prime fasi della ripresa del 2009-2011 sono stati limitati. Poiché le imprese hanno adeguato i loro input di lavoro riducendo il numero di ore lavorate per dipendente anziché tagliare gli effettivi, l'espansione ha dapprima causato una normalizzazione in termini di ore di lavoro prestate, mentre la crescita dell'occupazione è stata inesistente o marginale.

Con un calo dell'occupazione nella seconda metà del 2011, il tasso di disoccupazione è salito al 10,3% nel 2012 e dovrebbe restare su questo livello nel 2013 (cfr. grafico 8).

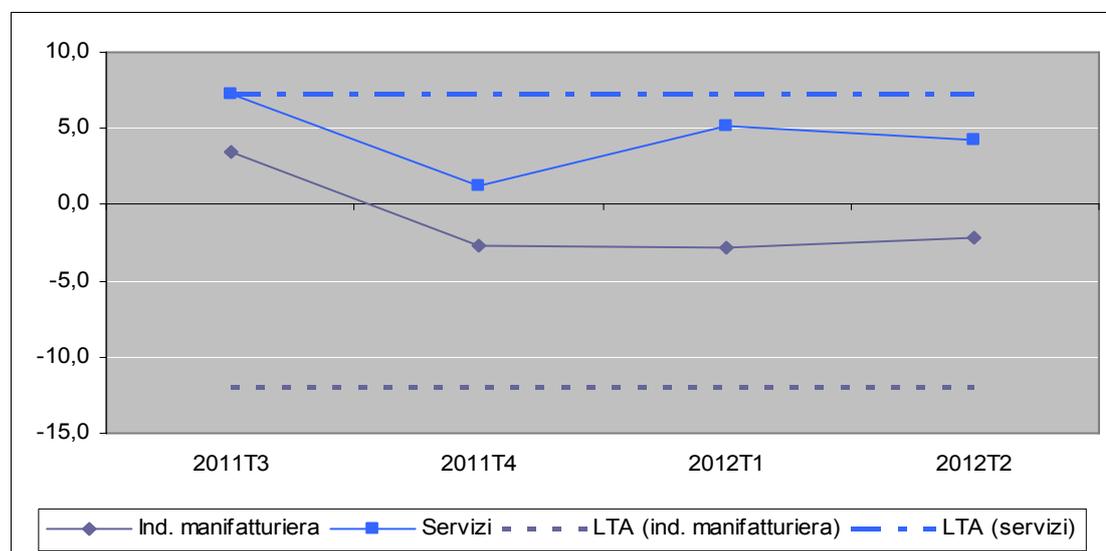
**Grafico 8: Crescita dell'occupazione e tasso di disoccupazione nell'UE-27 (2006 – 2013)**



Fonte: Eurostat (2006-2011) e DG ECFIN (2012-2013)

Di conseguenza, come risulta dalle indagini della Commissione, le aspettative per l'occupazione nell'industria e nei servizi dell'UE sono diminuite verso la fine del 2011 e sono rimaste a livelli bassi nel primo trimestre del 2012. Le aspettative di occupazione nell'UE per il settore manifatturiero sono rimaste al di sopra della media a lungo termine e nel settore dei servizi sono rimaste leggermente al di sotto della media a lungo termine (cfr. grafico 9).

**Grafico 9: Aspettative occupazionali nel periodo 2010 – 2012 (bilancio)**



Fonte: DG ECFIN

In seguito, la prevista ripresa dell'attività economica dovrebbe contribuire a stabilizzare la situazione del mercato del lavoro. A causa del consueto divario nelle risposte dell'occupazione ai cambiamenti delle attività economiche, tuttavia, occorrerà del tempo per vedere miglioramenti nel mercato del lavoro. La situazione dovrebbe anche migliorare grazie agli sforzi di riforma avviati in diverse parti

dell'UE. Queste riforme dovrebbero entrare in vigore con il tipo di sfasamento temporale già constatato in paesi che avevano già avviato tali misure in precedenza.

Nel complesso, l'occupazione dovrebbe aumentare moderatamente nell'UE nel 2013 e stabilizzarsi nell'area dell'euro. Di conseguenza, la tendenza al rialzo dei tassi di disoccupazione dovrebbe interrompersi nell'UE e nell'area dell'euro.

Va ricordato che non è la prima volta che il tasso di disoccupazione nell'Unione europea aumenta e raggiunge un pari livello. Nel periodo 2000 – 2004, il tasso di disoccupazione è passato dall'8,5% al 9,1%, prima di scendere al 7,1% nel 2008.

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

La Commissione ritiene importante raffrontare la situazione dei funzionari nazionali con la situazione globale dell'economia nell'UE. A tal fine è opportuno considerare le remunerazioni da 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 lavoro<sup>8</sup>, sia nel settore pubblico (pubblica amministrazione<sup>9</sup>) 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%.

Le remunerazioni nel settore privato sono altamente correlate ai cicli economici: le retribuzioni dei lavoratori dipendenti nell'economia in generale hanno registrato un aumento del 5,2% nel 2007 e del 4,4% nel 2008 per poi calare a -0,3% nel 2009 nel bel mezzo delle turbolenze finanziarie, mentre il PIL subiva un crollo del 4,3%. Le retribuzioni nel pubblico impiego possono non seguire necessariamente i cicli economici. A titolo di esempio, nel 2009 le retribuzioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono cresciute del 3,4%.

L'aumento annuo delle retribuzioni dei dipendenti del settore pubblico dovrebbe salire, passando dallo 0,4% nel 2011 allo 0,8% nel 2012 per aumentare ulteriormente all'1,3% nel 2013. Le retribuzioni nell'economia generale sono aumentate del 2,6% nel 2011 e dovrebbero crescere ad un ritmo più veloce (1,9% nel 2012 e 2,3% nel 2013) rispetto alle retribuzioni nel settore pubblico (cfr. grafico 10).

Durante la recessione del 2009, gli incrementi salariali nell'economia generale sono stati minimi, mentre gli adeguamenti salariali del settore pubblico sono rimasti moderati. Tuttavia, questa tendenza è cambiata non appena la recessione è finita, con aumenti salariali più marcati nell'economia generale, mentre gli adeguamenti salariali del settore pubblico sono rimasti contenuti a causa degli sforzi dei governi

---

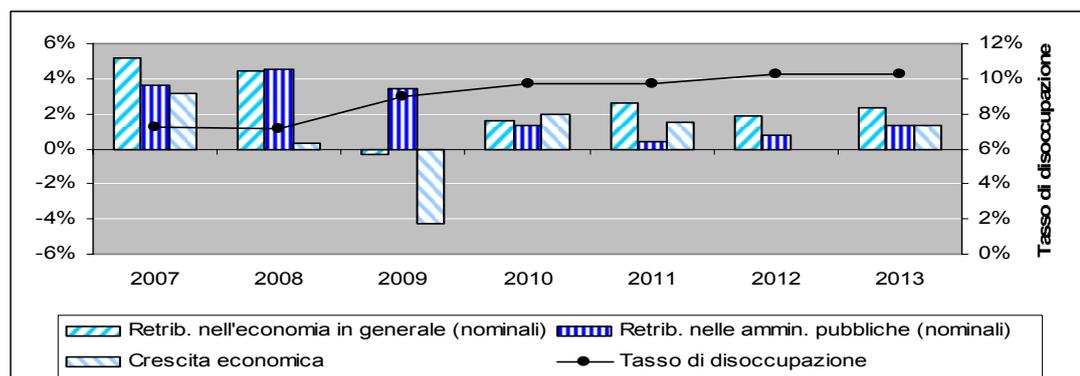
<sup>8</sup> Di conseguenza essi rispecchiano le variazioni nel tasso di occupazione e le modifiche intervenute sia nella politica del welfare che nei livelli salariali.

<sup>9</sup> Nella presente sezione per settore pubblico si intendono le amministrazioni pubbliche. Il settore dell'amministrazione pubblica 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 da 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 sottosectori: amministrazioni centrali, amministrazioni di Stati federati, amministrazioni locali, enti di previdenza e di assistenza sociale.

intesi ad adeguare i disavanzi di bilancio. Dal 2004 al 2011, le retribuzioni nell'UE sono aumentate del 28,4% in termini nominali nel settore pubblico e del 27,9% nell'economia generale. Secondo le previsioni economiche europee di primavera 2012, potrebbero aumentare al 31,1% nel settore pubblico entro il 2013 (dal 2004) rispetto al 33,3% nell'economia totale (cfr. grafico 11).

La retribuzione nominale per dipendente dovrebbe aumentare a tassi annuali di circa il 2,1% nel 2012 e 2013. Ciò si tradurrà in un taglio delle retribuzioni reali nel 2012 a causa di un maggior tasso di inflazione (2,6%), ma produrrà un aumento dei salari reali nel 2013 con il calo dell'inflazione all'1,9%. La situazione dovrebbe essere meno positiva per i lavoratori del settore pubblico, con un minore aumento delle retribuzioni. La perdita di potere d'acquisto nel settore pubblico dovrebbe ammontare a circa 1,8% nel 2012 ed è conforme alla previsione dell'indice specifico pubblicato da Eurostat sulla base delle informazioni fornite dal gruppo di lavoro "articolo 65" nel marzo 2012, in base alle quali i funzionari nazionali delle amministrazioni centrali dovrebbero perdere l'1,6% del loro potere di acquisto. Questo dimostra chiaramente che l'imminente adeguamento delle retribuzioni delle istituzioni dell'UE è strettamente correlato con gli aumenti salariali nel settore pubblico ed è pienamente conforme alla situazione economica e sociale nell'Unione, malgrado gli incrementi retributivi più elevati nell'economia totale.

**Grafico 10: Variazioni delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti nell'UE-27, economia generale rispetto al settore delle amministrazioni pubbliche (2007 – 2012)**



Fonte: Eurostat (2007-2011) e DG ECFIN (2012-2013)

**Grafico 11: Variazioni cumulative delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti nell'UE, economia generale rispetto al settore delle amministrazioni pubbliche (2004 – 2012)**

Anno	Retribuzioni nell'economia generale (nominali; 2004 = 100)	Retribuzioni nelle amministrazioni pubbliche (nominali; 2004 = 100)
2004	100	100
2005	107	107
2006	114	114
2007	121	121
2008	128	128
2009	135	135
2010	142	142
2011	149	149
2012	156	156
2013	163	163

Fonte Eurostat (2004-2011) e DG ECFIN (2012-2013)

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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Amministrazioni pubbliche	4,1	4,3	3,9	3,6	4,5	3,4	1,3	0,4	0,8	1,3
Economia generale	3,4	3,6	4,6	5,2	4,4	- 0,3	1,6	2,6	1,9	2,3

Fonte: Eurostat (2004-2011) e DG ECFIN (2012-2013)

5.2.6. *Andamento del potere d'acquisto dei dipendenti del pubblico impiego nell'amministrazione pubblica centrale (previsioni supplementari)*

Un ulteriore esercizio di previsione effettuato da Eurostat alla fine di maggio ha dimostrato che la perdita di potere d'acquisto nel settore pubblico sarà inferiore a quanto previsto in precedenza, vale a dire l'1%<sup>10</sup> negli otto Stati membri di riferimento e l'1,4% nell'UE-27. Ciò è dovuto a un importante aumento retributivo in Germania concesso dal governo federale ai dipendenti del settore pubblico, che si applica anche ai funzionari nazionali federali. La diminuzione del potere d'acquisto sarà applicata al personale dell'UE mediante il metodo. Non vi sono eventi di cui si deve tener conto nell'adeguamento salariale che il metodo non è stato in grado di rilevare. Pertanto, non vi sono ragioni obiettive per causare una perdita di potere d'acquisto maggiore per i funzionari europei oltre a quella che gli Stati membri applicano ai loro funzionari. Inoltre, si deve ricordare che, a causa dell'elemento di doppio conteggio e del rifiuto da parte del Consiglio di adeguare gli stipendi nel 2011, la perdita di potere d'acquisto nelle istituzioni dell'UE dal 2004 è stata più che doppia (7,6%) rispetto alle amministrazioni nazionali (3,6%).

Gli Stati membri sono stati inoltre invitati a prevedere le variazioni degli stipendi dal 1° luglio 2012 fino alla fine dell'anno, ma alcuni di essi hanno avuto difficoltà a fornire a Eurostat dati attendibili, impedendo così a quest'ultima di elaborare una proiezione affidabile. Tuttavia, va osservato che nessuno degli Stati membri ha in previsione un taglio delle retribuzioni nella seconda metà del 2012 e che almeno nove Stati membri hanno previsto aumenti salariali per i funzionari nazionali. Pertanto, la clausola di eccezione non va applicata. Si tratta di una decisione pienamente conforme alle argomentazioni della Corte di giustizia nella causa C-40/10, in cui la Corte ha sottolineato che la *“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”*. Dato che gli Stati membri non prevedono alcun taglio delle retribuzioni nella seconda metà del 2012, bensì aumenti salariali, non vi è motivo di discostarsi dal ‘metodo normale’ prendendo in considerazione l'adeguamento delle retribuzioni negli Stati membri al di fuori del periodo di riferimento.

Complessivamente, anche se a seguito del consolidamento delle finanze pubbliche gli aumenti salariali nel settore pubblico dovrebbero rimanere contenuti, il caso è diverso per l'economia generale. Gli adeguamenti salariali al di sotto dell'inflazione continueranno ad erodere le retribuzioni dei funzionari nazionali e dei funzionari dell'UE nel 2012 e, qualora il nuovo metodo fosse adottato ed entrasse in vigore nel 2013, qualsiasi ulteriore perdita di potere d'acquisto dei funzionari nazionali verrebbe applicata al personale dell'UE.

<sup>10</sup> Il Regno Unito non ha presentato nuovi dati.

## 6. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto, i criteri giuridici cui all'articolo 10 dell'allegato XI non sono soddisfatti nel periodo di riferimento dal 1° luglio 2011 a metà maggio 2012. Nel 2012 l'economia dell'UE è destinata a ristagnare prima di procedere verso una crescita contenuta. Gli stipendi nell'economia generale dovrebbero aumentare del 2,1% nel 2012 e nel 2013, anche se gli aumenti retributivi nel settore pubblico saranno inferiori, in parallelo con i tassi più bassi dei redditi da lavoro dipendente.

Non è stato identificato alcun evento che non sia stato o non abbia potuto essere preso in considerazione dalla normale applicazione del metodo.

Nel 2012 la retribuzione reale del personale dell'UE dovrebbe scendere in linea con la perdita di potere d'acquisto dei funzionari nazionali. Dopo il periodo di riferimento, almeno nove Stati membri stanno progettando un aumento salariale e nessuno di essi prevede tagli salariali. Pertanto, non vi è motivo per discostarsi dal metodo normale prendendo in considerazione l'adeguamento delle retribuzioni negli Stati membri al di fuori del periodo di riferimento.

La Commissione ritiene pertanto che non sia opportuno presentare una proposta in forza dell'articolo 10 dell'allegato XI dello Statuto.

La Commissione ricorda nuovamente che, in risposta al difficile contesto economico generale, ha già presentato un progetto di proposta al Parlamento europeo e al Consiglio, che porterebbe a risparmi significativi nei prossimi anni e a risparmi ancora più elevati sul lungo periodo. La proposta comprende un metodo nuovo e riveduto, nonché modifiche al meccanismo della clausola di eccezione.