



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.10.2001
COM(2001) 611 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Panoramica delle misure dell'UE in risposta agli eventi dell'11 settembre e valutazione
del loro probabile impatto economico**

I PANORAMICA DELLA RISPOSTA DELL'UE AGLI EVENTI DELL'11 SETTEMBRE

In seguito ai tragici eventi dell'11 settembre, l'Unione europea ha agito con tempestività e determinazione sul fronte interno e su quello internazionale mostrando la sua solidarietà al governo e al popolo degli Stati Uniti e sottolineando il proprio sostegno per la campagna militare attualmente in corso. Tutti e tredici i paesi candidati hanno prontamente espresso il loro appoggio alle posizioni espresse dall'Unione.

La Commissione e il Consiglio si sono impegnati per lo sviluppo di un pacchetto globale di risposte sul fronte diplomatico, economico, finanziario, politico e su quello della sicurezza. Sono stati condotti incontri a livello ministeriale con gli Stati Uniti ed un vertice con la Russia. Il presidente Prodi e il Primo ministro Verhofstadt si sono recati a Washington dopo la riunione straordinaria del Consiglio europeo tenutasi in data 21 settembre.

La Troika dell'UE ha visitato il Pakistan, l'Iran, l'Arabia Saudita, l'Egitto e la Siria nell'ambito dello sforzo concertato dell'Unione e di pari passo con l'attività dei singoli Stati membri, al fine di riunire la coalizione internazionale contro il terrorismo.

Il Parlamento europeo ha dibattuto a due riprese la situazione in atto ed ha fatto seguire l'azione alla solidarietà politica. Esso ha inoltre approvato la proposta di regolamento che prevede il congelamento dei beni delle organizzazioni e dei singoli sospettati di sostenere o di finanziare le attività terroristiche entro due soli giorni dalla sua adozione da parte della Commissione.

La portata completa di tutte le misure adottate è descritta nel "programma della risposta dell'UE agli eventi dell'11 settembre" concordato dal Consiglio affari generali. Si tratta di un documento in divenire che è aggiornato costantemente.

L'Unione europea ha risposto a tali eventi con grande determinazione e fermezza. Attraverso un lavoro congiunto e lo sviluppo di un'unica risposta coerente in grado di coprire un'ampia gamma di attività, l'Unione ha contribuito alla definizione delle priorità sulla scena internazionale. Ciò contribuisce a ripristinare la fiducia e a ridurre l'instabilità economica rispondendo alle preoccupazioni dei cittadini degli Stati membri attuali e futuri.

MISURE ADOTTATE DALL'UNIONE EUROPA

Stabilizzazione dei mercati finanziari

- La Banca centrale europea (BCE) ha assunto iniziative immediate per garantire la liquidità dei mercati all'indomani gli attentati terroristici e, in data 17 settembre, ha tagliato i tassi di interesse dello 0,5% di pari passo con altre banche centrali.
- Il Consiglio e il Consiglio europeo hanno cercato attivamente di promuovere la fiducia dei mercati nelle loro conclusioni nei giorni immediatamente successivi all'11 settembre.

Strategia comune contro il terrorismo

- I ministri della Giustizia e degli Interni hanno concordato un piano globale e la Commissione ha già proposto una legislazione per un quadro legislativo comune per il terrorismo (definizione, pene), nonché un mandato di cattura europeo che sostituisca le procedure di estradizione nazionali.
- Accordo per il rafforzamento urgente della cooperazione nell'ambito dei servizi segreti e di polizia (Europol e Eurojust) sia all'interno dell'UE che con i paesi terzi, in particolare con gli Stati Uniti.
- La Commissione ha proposto misure per il rafforzamento delle caratteristiche di sicurezza del visto comune.
- Si sta valutando il modo in cui rendere "a prova di terrorismo" la legislazione UE in vigore (ad esempio per quanto concerne il diritto di asilo o i mercati finanziari).

Finanziamento del terrorismo e crimini finanziari

- In linea con le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU è stato attuato il congelamento a livello dell'UE dei beni di singoli e organizzazioni sospettate di finanziare o appoggiare gli attentati terroristici.
- Accelerazione dei lavori per giungere ad un accordo sulle modifiche da apportare alla direttiva sul riciclaggio dei capitali. Tali modifiche ampliano la sfera d'azione delle transazioni coperte e la gamma delle professioni soggette all'obbligo di segnalazione.
- Si stanno accelerando i lavori sulla proposta di direttiva in materia di abusi del mercato al fine di impedire che i mercati finanziari siano sfruttati dai terroristi o da altri gruppi criminali.
- Esercizi di valutazione reciproca che coinvolgono i supervisori finanziari degli Stati membri e la Commissione analizzeranno l'attuazione da parte dei paesi candidati delle misure contro il riciclaggio dei capitali. Ciò avverrà nel quadro della regolare valutazione delle modalità di attuazione delle norme in materia di servizi finanziari.
- La Commissione svolgerà un ruolo chiave nel rafforzamento della task force internazionale d'intervento finanziario, in particolare aggiornando il suo mandato e le raccomandazioni esistenti al fine di affrontare il problema del finanziamento del terrorismo.
- Si sta al momento riflettendo sulla modalità in cui istituire controlli doganali su grossi flussi di denaro che attraversano le frontiere esterne dell'Unione. Ciò potrebbe essere necessario per superare le lacune presenti nella legislazione in materia di riciclaggio dei capitali.

Aiuti umanitari

- Sono stati mobilitati aiuti per oltre 310 milioni di euro (oltre 100 milioni di euro dalla Commissione) per contribuire a dare sollievo alle sofferenze del popolo afghano nei prossimi mesi.
- La Commissione ha stanziato 5,5 milioni di euro in aiuti di emergenza quale reazione immediata. In seguito alla richiesta della Commissione il Parlamento europeo e il Consiglio hanno autorizzato lo stanziamento di altri 40 milioni di euro in aiuti umanitari e hanno appoggiato la richiesta della Commissione di ulteriori 10 milioni di euro. In base all'evoluzione della situazione internazionale potrebbero rendersi necessarie altre richieste.

- La Commissione, attraverso il suo ufficio per gli aiuti umanitari (ECHO), ha avviato la macchina del coordinamento per massimizzare l'impatto complessivo dell'aiuto umanitario europeo.
- Sono stati stanziati aiuti alimentari per altri 6 milioni di euro messi a disposizione del programma alimentare mondiale.

Sicurezza del trasporto aereo

- La Commissione ha proposto un regolamento per l'introduzione di norme di sicurezza uniformi in tutta l'UE. Ulteriori misure per la sicurezza delle linee aeree e degli aeroporti saranno presentate alla luce della relazione del gruppo di esperti di alto livello che è stata presentata ai ministri dei Trasporti in data 16 ottobre.
- La Commissione ha inoltre delineato misure che potranno essere prese per aiutare le compagnie aeree dell'UE ad affrontare le conseguenze dirette degli attentati, comprese le ripercussioni sulla fiducia dei passeggeri (ad esempio, premi assicurativi maggiorati, copertura più limitata, perdite di guadagni dovute alla chiusura dello spazio aereo statunitense, costi aggiuntivi per la sicurezza).
- La Commissione accelererà i suoi sforzi volti a sviluppare una zona comune transatlantica dell'aviazione. Quale primo passo, in attesa del mandato a negoziare da parte del Consiglio, la Commissione cercherà di definire un codice di condotta con gli Stati Uniti al fine di garantire condizioni eque di concorrenza.
- Al fine di inasprire le norme che regolano la sicurezza degli aeroporti e delle linee aeree sono state fatte raccomandazioni all'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale che, su iniziativa dell'UE, si occuperà di tale questione.
- Su richiesta del Consiglio europeo la Commissione sta mettendo a punto una revisione paritetica della sicurezza aeroportuale. Gli Stati membri sono, tuttavia, riluttanti a fornire ispettori per tale compito. Si sta istituendo un gruppo ad alto livello con gli Stati Uniti per coordinare le misure per la sicurezza aerea, nonché le misure a sostegno dell'industria aeronautica al fine di evitare distorsioni della concorrenza.

Rafforzamento del quadro giuridico internazionale

- Il Consiglio europeo del 21 settembre ha chiesto la rapida attuazione delle convenzioni esistenti contro il terrorismo ed ha sostenuto la proposta indiana di una convenzione quadro generale contro il terrorismo internazionale. Sono in corso lavori per accelerare la conclusione degli strumenti dell'ONU già esistenti negli Stati membri dell'UE e nei paesi terzi. Tali convenzioni specifiche devono tuttavia essere rafforzate e completate. L'UE sta svolgendo un ruolo attivo nei lavori sull'iniziativa indiana avviati a New York in data 15 ottobre.

Protezione civile

- L'11 settembre è stato attivato il sistema d'allarme 24 ore/24 della Protezione civile della Commissione. L'unità ha mobilitato risorse in numerosi settori per offrire sostegno agli Stati Uniti: squadre di ricerca e salvataggio, assistenza medica, squadre di identificazione e aiuto psicologico.
- Il 12 ottobre si sono riuniti i direttori generali della protezione civile degli Stati membri. Essi hanno confermato l'intenzione di approfondire la cooperazione tra le autorità della protezione civile contro gli attentati terroristici più gravi, entro il quadro del meccanismo comunitario per la protezione civile che dovrà essere istituito entro il 1 gennaio 2002.

Minacce da sostanze chimiche e/o biologiche

- La Commissione e gli Stati membri stanno sviluppando un sistema di sorveglianza e controllo delle malattie trasmissibili, compreso un sistema di allarme e risposta immediata, a livello dell'UE. La legislazione comunitaria prevede già il controllo delle malattie trasmissibili degli animali, comprese quelle che possono essere trasmesse agli esseri umani.

Protezione delle infrastrutture e delle scorte critiche

- All'interno della Commissione è già in atto uno studio circa la necessità di maggiore cooperazione a livello dell'UE per garantire la sicurezza delle scorte e delle reti di importanza vitale. Ciò integra la consultazione sul libro verde dello scorso anno in materia di sicurezza delle scorte energetiche che sarà conclusa a breve. In dicembre il Consiglio valuterà azioni volte a rafforzare la sicurezza delle reti di comunicazione in seguito alla comunicazione della Commissione della scorsa primavera.

Gli eventi dell'11 settembre stanno ridefinendo il panorama della politica estera e presentano nuove sfide per l'Unione. Il Consiglio affari generali ha già iniziato ad affrontare tali questioni. Sono state adottate misure immediate circa la situazione di crisi in Afghanistan e nei paesi confinanti, nonché a livello multilaterale. La Commissione ha preparato alcuni elementi per un'ampia riflessione, avviata dalla presidenza, circa le risposte strategiche più efficaci a medio e lungo termine nel campo delle relazioni esterne.

Le implicazioni in termini di priorità per le azioni e le risorse a livello dell'UE sono estremamente significative. Ad esempio:

- la crisi fornisce nuovo slancio al **dialogo con il mondo arabo e quello islamico**;
- per quanto riguarda il **processo di pace in Medio oriente**, l'Unione, operando a stretto contatto con gli Stati Uniti, deve insistere sull'immediata attuazione della relazione Mitchell e sulla necessità di offrire una prospettiva politica più a lungo termine ai partiti politici attraverso la ripresa dei negoziati con i palestinesi e con la Siria;
- la crisi ha fornito ulteriori ragioni per imprimere nuovo slancio al **processo di Barcellona** in particolare in aree quali la democratizzazione, la giustizia sociale, la creazione di istituzioni e la *governance*, che sono particolarmente importanti nell'attuale contesto. Ciò contribuirà ad accelerare ed approfondire le riforme volte a migliorare gli esiti dello sviluppo e a promuovere la democrazia;
- la **politica dell'UE con i paesi confinanti** ha avuto quale priorità quella di promuovere la stabilità attraverso la prospettiva di adesione per i paesi candidati. Guardando al di là dei futuri confini dell'Unione all'Europa allargata dovranno essere esaminate nuove forme di relazione che *non* costituiscono un cammino obbligato all'adesione, *né* rappresentano la base per futuri risentimenti e tensioni tra i privilegiati che stanno all'interno e gli esclusi relegati all'esterno. Il processo di Barcellona potrebbe servire a dimostrare ciò che è possibile ottenere;
- più in generale, si dovrà rafforzare il quadro delle nostre relazioni commerciali e della cooperazione con il **Pakistan, l'India e l'Iran** nonché con l'**Arabia Saudita** e gli **Stati del Golfo**. Con il Pakistan l'Unione ha concordato un pacchetto globale

di misure commerciali che erano state proposte nel marzo di quest'anno e che mirano a migliorare l'accesso all'UE da parte delle esportazioni pakistane. L'Unione deve continuare a rivedere gli accordi commerciali e di cooperazione con il Pakistan. Per quanto riguarda l'Iran, i negoziati sul commercio e la cooperazione futuri dovranno essere aperti sulla base di un mandato che la Commissione presenterà nel corso dell'anno. Nel Golfo l'Unione dovrà puntare a conseguire rapidi progressi nei negoziati sul libero scambio in seno al consiglio di cooperazione UE/Paesi del Golfo, per i quali è stato di recente approvato un nuovo mandato. Tali azioni dovranno essere integrate da un dialogo politico più ampio;

- **l'Asia centrale** avvertirà profondamente le ripercussioni dei prossimi mesi e l'Unione dovrà seguire gli sviluppi in tale regione con particolare attenzione, mirando ad accrescerne il sostegno, in particolare per i progetti regionali e la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni (soprattutto nel campo della droga e dei controlli alle frontiere);
- gli eventi hanno inoltre condotto ad un rinnovato interesse per le azioni multilaterali, sia presso l'ONU che presso altre istanze. È stata messa in nuova luce la necessità di rapidi progressi nell'ambito dell'OMC. Tali eventi hanno dimostrato che un'azione internazionale coordinata può conseguire risultati che non sarebbero stati alla portata dei singoli Stati;
- sembra essere ora riconosciuto che gli sforzi volti a sconfiggere il terrorismo internazionale devono essere sostenuti da strategie che mirino a risolvere almeno parte dello scontento alla base del terrorismo, sebbene questo non possa mai e comunque giustificare alcun attentato terroristico. Tale scontento è dovuto al comportamento scarsamente democratico dei governi, nonché ad un'inaccettabile separazione tra ricchi e poveri, al degrado ambientale e ai problemi legati alla criminalità, alla corruzione, alla droga e alla sanità. L'Unione ha dunque l'opportunità di promuovere la cooperazione su **tali nuove questioni trasversali che si affacciano sull'ordine del giorno internazionale**, quali la povertà e l'immigrazione, l'ambiente, la criminalità, la droga, le malattie trasmissibili, nonché le questioni legate alla sicurezza quali la proliferazione delle armi e il terrorismo;
- il **dialogo politico bilaterale dell'Unione con i paesi terzi**, che si è spesso concentrato sui diritti umani e la democrazia, dovrà essere in eguale misura integrato con discussioni più sostanziali in materia di sviluppo e sicurezza regionale, compreso il terrorismo e le sue cause;
- da ultimo, la Commissione ritiene che gli eventi recenti abbiano evidenziato la necessità di perfezionare le procedure dell'UE per la gestione delle crisi, compresa quella di sfruttare pienamente il **meccanismo di reazione rapida** che dovrà operare con la stessa tempestività e flessibilità dimostrate da ECHO nel campo degli aiuti umanitari.

In tale contesto, il presente documento di lavoro si concentra ora sulle potenziali ripercussioni economiche dei recenti eventi e presenta raccomandazioni strategiche per le azioni future. Esso rappresenta una prima relazione circa il seguito dato dagli eventi dell'11 settembre. La Commissione continuerà a tenere sotto controllo la situazione e a formulare le raccomandazioni appropriate.

II RIPERCUSSIONI DEGLI EVENTI DELL'11 SETTEMBRE SULL'ECONOMIA DELL'UE E SU SETTORI SPECIFICI

La situazione economica globale prima dell'11 settembre

Prima dei drammatici eventi dell'11 settembre tutte le principali regioni del mondo stavano subendo un rallentamento. All'origine di tale rallentamento stava, in primo luogo, l'impennata dei prezzi del petrolio nel periodo 1999/2000 che aveva esacerbato l'inflazione alla quale le banche centrali hanno reagito aumentando i tassi di interesse. In secondo luogo è da ricordare lo *sboom* della *net economy* e la relativa drammatica caduta dei valori delle azioni. La conseguenza di questi due fenomeni è stato un fattore aggravante, vale a dire il rallentamento del commercio internazionale che lo scorso anno era aumentato del 13% in termini reali, mentre quest'anno ha rallentato fino a meno del 2%.

La trasmissione di questi contraccolpi è stata particolarmente rapida a causa della globalizzazione dei mercati finanziari e della internazionalizzazione delle imprese.

Di conseguenza, nonostante le solide basi economiche, l'UE non è sfuggita al rallentamento. In particolare, la crescita dei prezzi dei prodotti petroliferi, aggravata dalla debolezza dell'euro, nonché l'improvviso aumento dei prezzi alimentari europei hanno intaccato il reddito disponibile reale e i consumi privati nell'UE. La crescita del PIL si è praticamente arrestata nel secondo trimestre di quest'anno.

L'impatto di tale rallentamento sull'occupazione era già stato avvertito nel secondo semestre del 2000 in taluni Stati membri e in misura variabile in svariati settori dell'economia. La disoccupazione ha smesso di diminuire nella primavera del 2001 ed ha ricominciato a crescere. In base alle previsioni tale crescita continuerà nel 2002. Si prevede che per il 2001 e la maggior parte del 2002 l'aumento dell'occupazione sarà piatto o addirittura negativo.

Le ripercussioni a breve termine dell'11 settembre

Gli eventi dell'11 settembre e i conseguenti sviluppi politici hanno rafforzato ulteriormente l'incertezza già avvertita dai mercati, dalle imprese e dai consumatori.

Il danno diretto alle infrastrutture degli Stati Uniti derivante dagli attentati è limitato, viste le dimensioni dell'economia di questo paese. Il costo in termini di vite umane è stato tuttavia enorme e, considerando anche l'azione militare ora in corso, contribuisce a creare una sensazione di insicurezza avvertita non solo negli Stati Uniti, ma in tutto il mondo. È aumentato il tentativo di evitare i rischi e la fiducia è crollata. La maggior parte degli osservatori prevede da sei a nove mesi di contrazione a partire dal terzo trimestre di quest'anno.

Il Giappone, già alle prese con problemi deflazionari e strutturali, dovrà probabilmente affrontare un periodo prolungato di stagnazione.

L'economia dell'UE non presenta gravi squilibri esterni e le riforme strutturali l'hanno resa più resistente. La crescita prevista per quest'anno, tuttavia, è attorno all'1,5% e non si può escludere una temporanea contrazione del PIL.

La resistenza dell'economia dell'UE è dimostrata dal livello di fiducia delle imprese e dei consumatori che, sebbene in brusco calo, è comunque superiore a quello osservato durante le precedenti recessioni.

Ripercussioni su settori specifici

I mercati finanziari hanno sofferto un dissesto significativo, sebbene temporaneo, che ha avuto per conseguenza il tentativo di evitare i rischi, nonché una minore liquidità e una maggiore diversificazione degli investimenti. In reazione agli eventi le banche centrali di tutto il mondo hanno ridotto i tassi di interesse. La Federal Reserve statunitense e la BCE hanno tagliato i tassi di mezzo punto percentuale e, con l'ulteriore riduzione apportata in data 1 ottobre, i tassi statunitensi hanno toccato il livello più basso dal 1962. Nonostante ciò esistono rinnovati timori circa i guadagni e la riduzione del valore delle azioni potrebbe avere ripercussioni significative sulle spese dei consumatori.

Si sono inoltre avute ripercussioni sul **settore globale delle assicurazioni e delle riassicurazioni**. Si calcola che le richieste di risarcimento varieranno tra i 20 e gli 80 miliardi di dollari. Sebbene le effettive richieste di risarcimento derivanti dagli attentati non dovrebbero creare particolari problemi alla situazione finanziaria del settore interessato, l'impatto del crollo dei mercati azionari è più grave dato che stava già destando preoccupazione prima dell'11 settembre (le azioni rappresentano circa il 30% degli investimenti fatti dalle compagnie di assicurazione).

Nel **trasporto aereo**¹, a partire dall'11 settembre si è assistito a una riduzione del 10% nel numero di passeggeri trasportati in Europa e ad un taglio del 5% nella capacità delle flotte. Ciò ha ripercussioni gravissime sulle compagnie aeree europee che si trovavano già in difficoltà prima degli attentati negli Stati Uniti. La riduzione nel numero dei passeggeri e nella capacità delle flotte avrà probabili ripercussioni su altri settori correlati, sebbene il suo preciso impatto sarà strettamente legato al prolungarsi di un'eventuale flessione e alla situazione politica più generale.

L'industria del turismo e le destinazioni turistiche subiranno con ogni probabilità i contraccolpi di tale situazione, ma l'impatto varierà. I più colpiti sono i tour operator e gli agenti di viaggio che vendono vacanze in destinazioni interessate dagli eventi in atto, i biglietti aerei per tratte lunghe o i soggiorni negli hotel più lussuosi delle capitali. È tuttavia difficile prevedere le precise ripercussioni di tali eventi, nonché la misura in cui gli europei saranno incoraggiati a trascorrere le vacanze nell'Unione anziché al di fuori di essa nel 2002.

III PROSPETTIVE PER IL 2002

Esistono le condizioni per una ripresa nel 2002 a patto che la situazione politica non peggiori ulteriormente

Le salde basi economiche, spiegabili in larga misura con gli sforzi compiuti nel contesto dell'unione economica e monetaria e con l'arrivo dell'euro, assicurano le condizioni per una ripresa nel 2002.

¹ Comunicazione circa la situazione economica nell'industria dell'aviazione in seguito agli attentati negli Stati Uniti, COM(2001) 574 def. del 10.10.01

Lo stato delle finanze pubbliche degli Stati membri garantisce una parziale flessibilità e attualmente la bilancia dei pagamenti è in pareggio. A differenza degli Stati Uniti, le famiglie sono meno indebitate e risparmiano maggiormente. Gli investimenti nel settore delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) erano più limitati, con una conseguente minore esposizione dell'Europa, a parte i settori specifici interessati, alle sorti alterne del mondo di Internet e delle TIC. Dopo un periodo di contrazione le imprese dovrebbero avere la possibilità di ricostituire i loro inventari in vista di un futuro aumento della domanda.

La stabilità macroeconomica ha inoltre consentito una rapida riduzione dell'inflazione. Dal picco del 3,4% a maggio, questa è scesa al 2,5% a settembre nella zona dell'euro. È previsto che la tendenza al ribasso prosegua. Nel 2002 la crescita della disoccupazione dovrebbe rimanere contenuta grazie alla prospettiva di una ripresa.

A fronte di tale situazione, i consumi dei singoli e delle famiglie dovrebbero riprendere, spinti anche dai tagli alle tasse apportati o annunciati da numerosi Stati membri nell'ultimo anno. Dato che le capacità di riserva nell'economia permangono limitate e visti gli attuali bassi tassi di interesse è probabile che gli investimenti tornino con la ripresa della domanda. È pertanto probabile che il tasso di crescita annuale per il 2002 si attesti su livelli simili a quelli conseguiti nel 2001.

I motivi di cauto ottimismo sono strettamente legati all'evoluzione dei fatti politici e al loro impatto sulla fiducia delle imprese e dei consumatori. Qualora il consumo privato negli Stati Uniti dovesse crollare, le prospettive per l'UE sarebbero ben più tetre e la crescita potrebbe risultare ancora più debole.

Le risposte strategiche dovrebbero tuttavia essere basate sull'eventualità più probabile di una ripresa che dovrebbe iniziare nel secondo semestre del prossimo anno ed un tasso di crescita annuale equivalente a quello conseguito nel 2001.

IV RACCOMANDAZIONI STRATEGICHE

Alla luce della breve analisi esposta in precedenza, la Commissione ritiene essenziale che l'Unione affronti le conseguenze economiche e politiche degli attentati negli Stati Uniti, in particolare per mezzo di misure volte a ripristinare la fiducia e a portare avanti con vigore gli obiettivi economici a lungo termine dell'Unione.

IV.1 Una miscela equilibrata di strategie nell'UE

La BCE, al pari delle altre banche centrali, ha immediatamente aggiunto liquidità per stabilizzare i mercati e il 17 settembre ha ridotto i tassi di interesse principali di 50 punti, portandoli al 3,75%. Le condizioni monetarie nella zona dell'euro sembrano appropriate alle attuali circostanze. Se l'inflazione continua a rallentare e gli accordi salariali assumono contenuti moderati (per l'inizio dell'anno prossimo sono previsti importanti negoziati salariali), ci sarà probabilmente ulteriore spazio di manovra per la politica monetaria.

La politica fiscale sta già contribuendo a stabilizzare l'economia. Grazie al patto di stabilità e di crescita gli sforzi di consolidamento compiuti in passato hanno creato ulteriore spazio di manovra per la politica di bilancio senza pregiudicare l'obiettivo a medio termine di conseguire il pareggio o addirittura eccedenze per i bilanci statali.

Il mantenimento di tale obiettivo a medio termine rappresenta un aspetto fondamentale della risposta a tale tendenza sfavorevole, in caso contrario si potrebbe assistere ad un incremento dei tassi di interesse a lungo termine.

Svariati Stati membri hanno approvato sostanziali riduzioni fiscali all'inizio del 2001, per un totale pari allo 0,5% del PIL dell'intera UE. Per la prima volta dal 1993 all'economia dell'UE è stato impresso un impulso fiscale complessivo pari a circa lo 0,3%.

A ciò si aggiunge il funzionamento dei cosiddetti stabilizzatori automatici. Il rallentamento della crescita si rifletterà in minori entrate tributarie e maggiori spese (ad esempio, sussidi di disoccupazione) per i governi. Le ultime stime prevedono per il 2001 un bilancio statale pari a -1% del PIL nella zona dell'euro e a -0,5% del PIL nell'UE-15, con un indebolimento di -0,4/0,3% del PIL rispetto al livello fissato come obiettivo nei programmi di stabilità e convergenza aggiornati lo scorso anno.

Le ripercussioni sul bilancio di tale rallentamento saranno avvertite anche nel 2002. Nella misura in cui la crescita mostra segni di incertezza nel 2002, gli stabilizzatori automatici entreranno nuovamente in funzione con le dovute variazioni da un paese all'altro.

Nel contesto del consolidamento del bilancio, particolare rilievo assumono gli investimenti nel capitale umano e sociale al fine di accrescere il potenziale di crescita dell'UE. Qualora il rallentamento dovesse prolungarsi le politiche fiscali dovranno consentire un finanziamento più ampio delle politiche proattive, in particolare quelle che accelerano il conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona. Tale evoluzione potrà verificarsi solo entro un quadro concordato congiuntamente e secondo modalità che rispettino pienamente il patto di stabilità e di crescita.

IV.2 Riforme strutturali e la strategia di Lisbona

Nella strategia di Lisbona si evidenzia l'interazione positiva e la capacità di rafforzarsi a vicenda delle politiche in campo economico, occupazionale e sociale. La strategia conserva la sua validità in quanto si concentra sulla creazione di un'economia basata sulla conoscenza competitiva, dinamica e capace di assicurare coesione.

Le riforme economiche e del mercato del lavoro, nonché la modernizzazione delle politiche sociali stanno già migliorando il funzionamento dell'economia e dei mercati del lavoro dell'Unione. Il proseguimento di tali riforme è ancora più cruciale ora che l'Unione si trova ad affrontare condizioni economiche ben diverse da quelle presenti al momento del varo della strategia di Lisbona.

Riforme strutturali. Troppo spesso in tempi di difficoltà economiche tali riforme a medio termine sono percepite erroneamente come un fardello aggiuntivo anziché come una parte della soluzione alle condizioni attuali. Il mondo delle imprese ha espresso dubbi circa la volontà, di fronte al rallentamento degli Stati Uniti e a considerazioni elettorali a breve termine di proseguire con le riforme chiave per il completamento del mercato interno, comprese quelle per l'energia, i trasporti e i servizi finanziari, nonché quelle volte a ridurre gli adempimenti burocratici.

Le riforme strutturali sono ora più necessarie che mai. In particolare, mercati finanziari efficienti, sostenuti da una robusta direzione prudenziale consentiranno all'Unione di divenire un polo di stabilità e rinforzeranno la sua capacità di rispondere ai contraccolpi esterni. Ciò consentirà all'Unione di beneficiare pienamente dell'introduzione dell'euro. Un quadro normativo efficace e stabile risulta particolarmente importante per affrontare i rischi alla stabilità che possono emergere in un'Unione allargata.

I dubbi, tuttavia, sono stati accentuati dalla lentezza dei progressi compiuti sulle proposte chiave attualmente in discussione al Consiglio e al Parlamento europeo e dalla qualità non sempre eccelsa dell'attuazione delle misure già concordate.

Nell'attuale contesto l'Unione europea deve rinnovare il suo impegno per gli obiettivi a lungo termine e per le riforme necessarie per conseguirlo. Ciò potrebbe sostenere le politiche fiscali e monetarie e aumentarne lo spazio di manovra.

Per mettere in pratica tali intenzioni il Consiglio europeo deve innanzitutto impegnarsi nuovamente a tradurre in pratica la strategia di Lisbona in base al calendario già approvato. Tale impegno deve però essere sostenuto da rapidi progressi su talune questioni chiave prima del Consiglio europeo di primavera del prossimo anno.

Al fine di dare un segnale reale e credibile della volontà dell'Unione di cambiare, il Consiglio europeo deve dare mandato al Consiglio di **accelerare i lavori per raggiungere l'accordo finale prima di Barcellona** sul pacchetto telecomunicazioni, sul brevetto comunitario e sui servizi finanziari, sulla direttiva OICVM, sulle norme in materia di pagamenti transfrontalieri e sulla direttiva in materia di abuso del mercato.

Prima di Barcellona dovrà inoltre essere raggiunto un accordo politico circa il pacchetto per il cielo unico europeo, la direttiva sui fondi pensione, il nuovo quadro per le reti transeuropee e la proposta di pacchetto per gli appalti pubblici.

Gli Stati membri devono inoltre promuovere la fiducia **attuando effettivamente le norme europee che essi stessi hanno approvato**, quali quelle che introducono maggiore concorrenza nei mercati locali delle telecomunicazioni e che sono entrate in vigore lo scorso gennaio oppure le nuove norme sul commercio elettronico che si applicheranno a partire dal gennaio 2002. L'attuazione coerente di tali norme in tutti gli Stati membri dovrebbe promuovere lo sviluppo di un'economia della conoscenza.

Le misure volte al completamento del mercato interno devono andare di pari passo con gli sforzi volti a migliorare la qualità per il pubblico dei servizi di interesse economico generale, molti dei quali assumono maggiore importanza nei momenti di congiuntura economica sfavorevole.

La Banca europea per gli investimenti può inoltre apportare un importante contributo a sostegno della strategia di Lisbona (si veda IV.4 in seguito).

Occupazione. La strategia di Lisbona offre gli orientamenti di base che gli Stati membri dovranno perseguire per raggiungere gli obiettivi in termini di occupazione e per affrontare le conseguenze dell'attuale rallentamento sull'occupazione. Si dovranno perseguire con vigore le riforme del mercato del lavoro previste a Lisbona e contenute nelle raccomandazioni strategiche di *follow up* per il 2002.

Nel perseguire tali riforme le strategie dovranno mirare a gestire il cambiamento cercando al tempo stesso di conciliare flessibilità e sicurezza. La Commissione varerà inoltre entro la fine dell'anno un'ulteriore iniziativa volta a migliorare l'occupabilità e l'adattabilità della forza lavoro nel caso di fusioni e ristrutturazioni delle imprese.

Si dovrà continuare ad attuare strategie quali le riforme dei sistemi fiscali e assistenziali, le strategie attive nel campo dell'occupazione, la promozione della mobilità e l'investimento nel capitale umano, in particolare attraverso l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Si dovrà prestare particolare attenzione all'attuazione di misure concrete in grado di garantire che le strategie forniscano i risultati previsti in termini di maggiore partecipazione e tassi di occupazione. Gli Stati membri non dovranno ricorrere a misure di prepensionamento per combattere la crescita della disoccupazione.

L'Unione deve inoltre assicurare il rispetto dell'impegno di Lisbona, vale a dire la lotta contro l'emarginazione sociale e l'accesso per tutti al mercato del lavoro e alla società. La modernizzazione dei sistemi di protezione sociale e pensionistici dovrà continuare nonostante la congiuntura sfavorevole al fine di promuovere la coesione sociale. A tal fine si dovrà anche tenere conto della necessità di una sostenibilità finanziaria.

Da ultimo, anche i maggiori investimenti sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, sulla sanità e sui servizi sociali, nonché quelli a sostegno dell'integrazione sociale possono contribuire a nuove opportunità di impiego in settori nei quali la crescita dell'occupazione è stata particolarmente lenta in taluni Stati membri.

Seguendo tali orientamenti strategici, in particolare quelli espressi negli orientamenti per l'occupazione per il 2002, gli Stati membri e l'Unione potranno stabilizzare le aspettative e limitare la crescita della disoccupazione e della disoccupazione a lungo termine preparando al tempo stesso la forza lavoro per il prossimo boom. Ciò contribuirà inoltre a regolare le politiche del mercato del lavoro nell'Unione.

IV.3 Settori in particolari difficoltà

È evidente che un certo numero di settori che avvertivano gli effetti della congiuntura economica sfavorevole già prima dell'11 settembre sono stati colpiti in modo grave da tali eventi. L'Unione europea deve essere aperta a modi flessibili di aiutare tali settori, a patto che ogni aiuto sia compatibile con le norme del trattato CE.

In relazione all'industria aerea, la Commissione ha indicato che guarderà con occhio benevolo al sostegno dato dagli Stati membri per compensare le perdite sostenute durante i quattro giorni di chiusura dello spazio aereo statunitense e le successive ripercussioni dirette sulla fiducia dei passeggeri e valuterà altresì il proseguimento del sostegno per coprire i costi assicurativi, oltre i 30 giorni al momento consentiti, al fine di fornire tale copertura fino alla fine dell'anno, qualora le condizioni del mercato assicurativo giustificino tale misura. La Commissione esaminerà inoltre, caso per caso, il trattamento della maggiore cooperazione tra le linee aeree al fine di mantenere un servizio regolare sulle rotte meno frequentate o di coordinare gli orari durante i periodi di minor traffico.

Nonostante ciò gli eventi recenti non devono essere presi a pretesto per misure nazionali che possano pregiudicare la competitività dell'Unione o della sua industria. In particolare, nel caso delle linee aeree non si dovrà rimettere in questione la base sulla quale sono stati consentiti gli ultimi aiuti statali a tale settore. Allo stesso tempo si terrà strettamente sotto controllo la situazione del settore europeo dell'aviazione nell'attuale clima. Qualsiasi altra impostazione si limiterebbe a bloccare un necessario processo di consolidamento in un certo numero di industrie chiave. Tale consolidamento è importante per consentire alle imprese, ai lavoratori e ai consumatori di avvertire i pieni benefici del mercato interno e delle riforme strutturali attualmente in corso.

Da ultimo, nella risposta alle ripercussioni economiche della crisi su settori specifici sarà importante tenere sotto controllo le misure prese in altre parti del mondo. Un quadro per il coordinamento delle risposte, in particolare con gli Stati Uniti, è fondamentale per garantire che le imprese dell'UE non siano discriminate e che non si introducano distorsioni della concorrenza internazionale. Quale primo passo tale quadro potrebbe assumere la forma di un codice di condotta.

IV.4. Contributo della BEI

La BEI è la principale fonte di finanziamenti a lungo termine dell'UE. Essa convoglia i risparmi in investimenti in settori chiave dell'economia, compresi investimenti a favore delle piccole e medie imprese. La Commissione invita la BEI a rafforzare le proprie azioni a sostegno degli sforzi dell'Unione volti ad appoggiare l'attività economica in Europa. Nel fare ciò ci si dovrà concentrare in particolare sulla fornitura di finanziamenti per progetti infrastrutturali, per il sostegno all'economia della conoscenza e per contribuire a stabilizzare gli investimenti a lungo termine in settori particolarmente colpiti dalla difficile congiuntura economica.

La BEI dovrà accelerare l'attuazione dei progetti infrastrutturali e per mantenere un atteggiamento proattivo verso i prestiti nei settori particolarmente colpiti dalle condizioni avverse, compresi i settori delle telecomunicazioni e del trasporto aereo. La BEI dovrà inoltre accelerare la mobilitazione di strumenti per finanziare operazioni che comportano livelli di rischio più elevati, tra gli altri, al fine di sostenere lo slancio dell'Europa verso una società basata sulla conoscenza. Assumendo il rischio insieme al settore bancario privato la BEI contribuirebbe a mantenere la fiducia nel settore finanziario.

IV.5 Creazione della fiducia, compresa la cooperazione economica, in ambito internazionale

Proseguire l'allargamento. L'allargamento dell'Unione europea rappresenta un potente strumento per la creazione di una zona di stabilità, sicurezza e prosperità sul continente europeo. È necessario sostenere gli sforzi dei paesi candidati e degli Stati membri volti alla creazione dell'Unione allargata, sia nei negoziati che negli sforzi di preadesione. La solidarietà dei paesi candidati con l'Unione all'indomani degli attentati contro gli Stati Uniti ha mostrato che essi sono pronti a cooperare agli sforzi internazionali nella lotta contro il terrorismo.

Avvio di una nuova tornata di negoziati commerciali. L'avvio di una nuova tornata di negoziati commerciali a novembre rappresenterà un'importante misura di promozione della fiducia, non solo per le imprese dell'Unione, ma anche per i paesi

sviluppati e in via di sviluppo di tutto il mondo. L'attuale incertezza economica significa che la liberalizzazione del commercio legata a una vera dimensione di sviluppo è più importante che mai, dal punto di vista sia economico che politico.

L'Unione europea deve riaffermare il suo impegno al rapido avvio di una nuova tornata di negoziati e deve assumere una posizione ancora più proattiva incentrata sul multilateralismo, mirando al tempo stesso a rafforzare gli accordi regionali, in particolare il processo di Barcellona con i nostri vicini del Mediterraneo.

Sviluppo e riduzione della povertà. Ogni risposta politica o militare agli eventi dell'11 settembre deve essere accompagnata da misure volte a risolvere le ripercussioni economiche e sociali che queste avranno. La coalizione contro il terrorismo deve essere integrata da una coalizione per lo sviluppo. Tale collegamento fa già parte delle strategie dell'UE per la costruzione della pace e la prevenzione dei conflitti. La cooperazione allo sviluppo sta contribuendo a ridurre le tensioni etniche, sociali e regionali.

Per quanto significative all'interno dell'Unione, le ripercussioni dei recenti eventi possono esserlo ancora di più al di fuori dell'Unione e in particolare nel mondo in via di sviluppo. Il rallentamento della crescita mondiale, la riduzione degli investimenti privati internazionali e il rischio dello storno di risorse dall'aiuto allo sviluppo ad altre priorità sono fonti di significativa preoccupazione.

Tale combinazione di eventi evidenzia la necessità per l'Unione europea di fornire una risposta che possa aiutare tali paesi e garantire che la globalizzazione contribuisca alla crescita e alla giustizia sociale in tutto il mondo. L'Unione deve:

- esaminare le priorità e i livelli di finanziamento nelle misure esterne dell'UE;
- rispettare le promesse e promuovere l'attuazione al fine di conseguire i sette principali obiettivi di sviluppo internazionale approvati dai capi di Stato per il 2015;
- affrontare, nel corso della prossima conferenza dell'ONU sul finanziamento per lo sviluppo (marzo 2002), la questione dell'aiuto ufficiale allo sviluppo (ODA);
- affrontare la necessità per i paesi in via di sviluppo di conseguire uno sviluppo sostenibile in vista della conferenza di Rio +10 a Johannesburg, nel settembre 2002.

Cooperazione giudiziaria e delle forze di polizia a livello internazionale. I recenti eventi hanno aggiunto una nuova dimensione di "sicurezza" alla prospettiva internazionale dell'Unione europea. L'Unione dovrà assumere la guida e, guardando oltre l'immediato futuro, dovrà cercare di sviluppare strumenti che estendano un'efficace cooperazione tra le autorità di polizia e quelle giudiziarie a livello internazionale. Tale sviluppo contribuirà alla lotta contro il terrorismo sia all'interno dell'Unione che nel resto del mondo e contribuirà inoltre ad integrare tutti i paesi in un sistema globale che offra sicurezza, prosperità e migliori prospettive per gli investimenti e lo sviluppo.

Subito dopo il Consiglio europeo di Gent a livello dei ministri degli Esteri si terrà una Conferenza europea allargata che riunirà l'Unione, i paesi associati, i paesi dell'EFTA, nonché i paesi coinvolti nel processo di stabilizzazione e associazione. Il

Consiglio affronterà alcune delle questioni in materia di cooperazione giudiziaria e delle forze di polizia nel contesto della lotta contro il terrorismo. La Russia, l'Ucraina e la Moldova sono state invitate alla successiva colazione di lavoro che verterà sugli stessi temi.

Aiuti umanitari. Per quanto riguarda la situazione afghana, l'Unione europea ha mobilitato oltre 310 milioni di euro (oltre 100 milioni di euro della Commissione) in risposta alla crisi umanitaria che colpisce la popolazione civile afghana. Tali somme, oltre a quelle promesse dagli Stati Uniti e da altri Stati garantiranno finanziamenti adeguati nei prossimi mesi per le operazioni umanitarie previste dall'ONU, dalla Croce/mezzaluna rossa e dalle organizzazioni non governative (anche nel caso peggiore possibile di 1,5 milioni di rifugiati in fuga dall'Afghanistan). L'Unione europea deve trasformare rapidamente le somme promesse in contributi confermati al fine di sostenere gli sforzi umanitari in modo tempestivo.

Gli aiuti umanitari dell'Unione europea devono continuare ad essere guidati esclusivamente dai principi umanitari fondamentali della neutralità, della trasparenza, e dell'imparzialità. Ciò è fondamentale per l'accesso e la sicurezza dei volontari e della popolazione.

A seconda dell'evoluzione della situazione, non solo in Afghanistan, ma nell'intera regione, l'Unione europea dovrà essere pronta a contribuire ulteriori finanziamenti, in particolare autorizzando la Commissione a prelevare ulteriori fondi dalla riserva di emergenza del bilancio comunitario.

Da ultimo, l'Unione europea deve prestare attenzione alle potenziali ricadute umanitarie degli attentati negli Stati Uniti in altre zone "sensibili" del mondo. Ciò è particolarmente vero in quei paesi nei quali esiste già una difficile situazione a livello politico e umanitario, oppure sono in corso scontri la popolazione civile. Tali condizioni sono quelle nelle quali l'attività terroristica può prosperare e contribuire ulteriormente a destabilizzare la situazione. In tali casi l'Unione dovrà mettere in campo una determinazione e un'energia, anche sul fronte umanitario, almeno pari a quelle impiegate al momento per la crisi in Afghanistan.

V CONCLUSIONI

L'Unione europea ha risposto in modo tempestivo ed efficace alle conseguenze degli eventi dell'11 settembre. D'ora in avanti la sfida consisterà nel mantenere lo slancio dell'azione dell'Unione e sviluppare un strategia in grado di affrontare le future sfide a medio e lungo termine in campo politico ed economico.

Le attuali condizioni economiche, ed in particolare il livello di incertezza senza precedenti, destano gravi preoccupazioni. È pertanto fondamentale che la risposta dell'Unione europea sia guidata da taluni messaggi chiave:

- sebbene l'Unione si trovi ad affrontare una situazione difficile, la sua solida base economica le consente di far fronte all'attuale crisi da una buona posizione. A patto che non si verifichi un ulteriore deterioramento del clima politico esistono motivi per un cauto ottimismo secondo il quale la ripresa potrebbe ricominciare nel secondo semestre del 2002. È importante mantenere le basi solide affidandosi ad un corretto pacchetto di strategie;

- l'Unione europea deve pertanto concentrarsi ancora di più sugli obiettivi a medio e lungo termine esposti nella strategia di Lisbona. Tale azione dovrà essere sostenuta da decisioni in merito a proposte chiave, attualmente al vaglio del Consiglio e del Parlamento europeo, prima del prossimo Consiglio europeo di primavera;
- è necessario mantenere sotto controllo le ripercussioni degli attuali eventi sui singoli settori. Si dovranno tuttavia evitare misure (in particolare pacchetti di aiuti generalizzati) che possano pregiudicare le prospettive a lungo termine per la crescita e la competitività. Si dovrà prestare particolare attenzione alla gestione delle ripercussioni sociali e sull'occupazione dovute al degrado della situazione economica;
- la Banca europea per gli investimenti dovrà aumentare il suo contributo fornendo prestiti, in particolare a progetti per infrastrutture, al fine di sostenere l'economia basata sulla conoscenza ed aiutare a stabilizzare gli investimenti a lungo termine, compresi quelle nei settori particolarmente colpiti dal rallentamento dell'economia;
- è altresì importante generare fiducia a livello globale. Il lancio di una nuova tornata di negoziati commerciali deve rappresentare un aspetto chiave di tale operazione di creazione della fiducia. Allo stesso tempo l'Unione deve sfruttare al meglio le sue politiche di cooperazione e sviluppo, in particolare con i paesi partner nel resto del mondo che sono più vulnerabili alle attuali condizioni. Una coalizione contro il terrorismo deve essere integrata da una coalizione per lo sviluppo nella quale l'Unione dovrà svolgere il ruolo di motore;
- si dovrà perseguire con vigore tutta la gamma delle misure studiate per migliorare la cooperazione nella lotta contro il terrorismo e per migliorare la sicurezza e la protezione dei cittadini europei (quali quelle individuate nel piano dei Consigli affari generali, giustizia e affari interni). Si dovranno inoltre valutare misure aggiuntive che aggiornino ed adattino le norme dell'UE attualmente in vigore o proposte prima degli eventi negli Stati Uniti, quali le nuove norme in materia di riciclaggio dei capitali o le disposizioni in materia di diritto d'asilo;
- è necessario rafforzare rapidamente la capacità dell'Unione di rispondere agli incidenti che coinvolgono agenti chimici o biologici in grado di minacciare la salute umana, sfruttando l'esperienza dei sistemi ben più robusti attivi nel settore della salute degli animali;
- è necessario avviare una riflessione di ampia portata circa le risposte strategiche a medio e lungo termine nel settore politico e degli affari esteri al fine di rafforzare la *governance* a livello globale per assicurare uno sviluppo equo e sostenibile, nonché per promuovere il dialogo tra le civiltà.

La Commissione continuerà a tenere sotto controllo la situazione, nonché a riferire ed emettere raccomandazioni alla luce delle sue valutazioni. La relazione economica annuale e le previsioni autunnali attese nelle prossime settimane dovrebbero offrire un'ulteriore opportunità di valutare gli sviluppi economici grazie alla disponibilità di dati più concreti circa la reazione dei mercati, delle imprese e dei cittadini agli eventi dell'11 settembre.