



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.11.2014
COM(2014) 902 final

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

Analisi annuale della crescita 2015

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

Analisi annuale della crescita 2015

INTRODUZIONE

Avendo attraversato la peggiore crisi economica e finanziaria da generazioni, l'Unione ha fatto molto per gettare le basi di una crescita futura più solida e sostenibile. Nonostante gli sforzi profusi a livello nazionale e europeo, la ripresa è più debole di quanto previsto un anno fa. Lo slancio ha subito un rallentamento a partire dalla primavera del 2014. Dalla crisi economica è scaturita una crisi sociale, che è ancora in corso, e la lentezza della ripresa ostacola gli sforzi mirati a ridurre gli elevati livelli di disoccupazione.

Se il contesto economico mondiale spiega in parte l'attuale rallentamento, specifici fattori nazionali ostacolano una crescita più rapida nell'Unione. Tra gli Stati membri si denotano grandi differenze. La crescita è tenuta tuttora a freno dalla frammentazione dei mercati finanziari, indotta dalla crisi finanziaria e del debito sovrano, dalla necessità di ridurre il debito pubblico, delle famiglie e delle imprese, da un incompleto aggiustamento degli squilibri macroeconomici e da una fiducia erosa nell'incertezza delle prospettive economiche e dell'impegno a realizzare le riforme strutturali e istituzionali. Il modesto aumento di produttività, il basso livello di investimenti e l'elevato livello di disoccupazione strutturale limitano le prospettive di crescita europee.

Allo stesso tempo l'Unione e gli Stati membri sono interessati da tendenze di lungo periodo che incidono sulla creazione di posti di lavoro e sulla crescita: cambiamenti sociali e demografici, globalizzazione, produttività e sviluppi tecnologici, risorse sotto pressione, preoccupazioni ambientali e una crescita generalmente più debole nei paesi emergenti e in via di sviluppo.

L'insediamento della nuova Commissione, con il suo ambizioso programma per "l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico"¹, offre l'occasione ideale per dar via a un nuovo inizio. È urgente rilanciare la crescita in tutta l'Unione e dare un nuovo impulso al cambiamento. La presente analisi annuale della crescita definisce, insieme ai documenti che la accompagnano, il nuovo pacchetto per l'occupazione, la crescita e gli investimenti, indicato quale priorità assoluta dagli orientamenti politici della nuova Commissione.

Riquadro 1. Punti salienti delle previsioni di autunno 2014 della Commissione²

- In tutto il 2014 la crescita del PIL in termini reali dovrebbe attestarsi complessivamente all'1,3% nell'UE e allo 0,8% nella zona euro. Nel 2015 è previsto un lento incremento, pari rispettivamente all'1,5% e all'1,1%, trainato da un miglioramento della domanda interna e della domanda estera, e nel 2016 è attesa un'accelerazione dell'attività economica pari rispettivamente al 2,0% e all'1,7%.
- Ad agosto 2014 la disoccupazione era a quota 24,6 milioni di persone, di cui 5 milioni tra i 15 e i 24 anni. La disoccupazione di lunga durata è elevatissima. I tassi di disoccupazione variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro: nel 2014 la forchetta spazia dal 5,1% e dal 5,3% rispettivamente di Germania e Austria al 24,8% e al 26,8% di Spagna e Grecia.

¹ Si vedano gli Orientamenti politici per la nuova Commissione del 15 luglio 2014: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_it.pdf

² Previsioni di autunno 2014 della Commissione, pubblicate in inglese il 4 novembre 2014 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

- Anche quest'anno dovrebbe riconfermarsi la tendenza al calo dell'inflazione, con una diminuzione dei prezzi delle materie prime, in particolare prodotti alimentari e energia, e prospettive economiche più contenute del previsto. La graduale ripresa dell'attività economica nel periodo di riferimento dovrebbe indurre un aumento dell'inflazione nell'UE, che passerebbe dallo 0,6% del 2014 all'1,0% nel 2015 e all'1,6% nel 2016.
- Nel 2014 il rapporto disavanzo/PIL dovrebbe ulteriormente ridursi, anche se più lentamente rispetto al 2013, passando al 3,0% nell'UE e al 2,6% nella zona euro, contro il 4,5% del 2011. Nei prossimi due anni i disavanzi pubblici dovrebbero continuare a contrarsi per effetto del rafforzamento dell'attività economica. Nel 2015 il rapporto debito/PIL nell'UE e nella zona euro dovrebbe attestarsi rispettivamente all'88,3% e al 94,8% e rimanere elevato in una serie di paesi.

Nella presente analisi annuale della crescita 2015 la Commissione insediatasi il 1° novembre 2014 illustra le principali caratteristiche del nuovo programma per l'occupazione e la crescita. Sarà possibile rilanciare la crescita solo grazie alla collaborazione tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri mirata a realizzare l'economia sociale di mercato europea. La presente analisi della crescita individua pertanto ulteriori misure a livello di Unione che consentano agli Stati membri di ritornare a livelli di crescita più sostenuti e realizzare progressi verso lo sviluppo sostenibile. Perché ciò accada sarà necessario un deciso impegno al cambiamento e ad agire diversamente a livello nazionale.

1. UN APPROCCIO INTEGRATO

Oggi il rischio che persistano una crescita lenta, un'inflazione prossima allo zero e un tasso di disoccupazione elevato è in cima alle preoccupazioni. L'impatto della crisi non è solo ciclico, come mostra la debolezza della domanda aggregata, ma presenta anche un'importante componente strutturale che ha ridotto la crescita potenziale delle economie dell'UE.

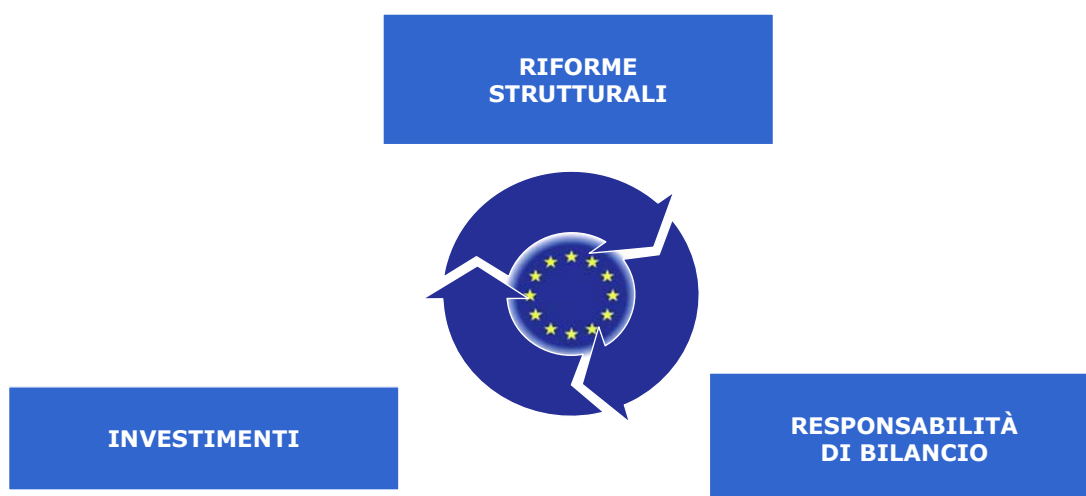
Per far fronte efficacemente a questa sfida, occorre incorporare le politiche, strutturali, di bilancio e monetarie in un approccio integrato che stimoli la crescita, agendo contemporaneamente sul lato della domanda e dell'offerta delle nostre economie. In tal senso occorre intervenire a tutti i livelli di governo: mondiale (specie in ambito G20), dell'UE, nazionale, regionale e locale.

Nell'ambito del proprio mandato e agendo in piena indipendenza, la Banca centrale europea (BCE) continuerà a svolgere un ruolo chiave nell'assetto generale delle politiche della zona euro. La BCE, cui spetta la responsabilità esclusiva in materia di politica monetaria nella zona euro, ha adottato una serie di importanti misure per allentare la politica monetaria e migliorarne gli effetti sulle più ampie condizioni finanziarie, soprattutto mediante il suo programma di acquisto dei titoli garantiti da attività (*asset-backed securities*, ABS) avviato lo scorso ottobre. Insieme al programma di obbligazioni garantite e al programma di operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO), queste tre misure avranno un notevole impatto complessivo sullo stato patrimoniale della BCE, che secondo le previsioni dovrebbe ritornare alle dimensioni raggiunte agli inizi del 2012. Man mano che avranno effetto sull'economia, queste misure permetteranno di sostenere l'attività economica.

È il momento per le autorità pubbliche a tutti i livelli di assumersi le rispettive responsabilità. Date le differenze tra gli Stati membri, l'impostazione giusta varierà inevitabilmente da un paese all'altro, pur inscrivendosi in un approccio integrato e comune. La Commissione raccomanda tre pilastri principali per la politica economica e sociale dell'UE nel 2015:

- **il rilancio coordinato degli investimenti:** insieme all'analisi della crescita, la Commissione presenta un piano di investimenti per l'Europa che permetterà di mobilitare, tra il 2015 e il 2017, come minimo 315 miliardi di EUR in investimenti pubblici e privati aggiuntivi e di migliorare sostanzialmente il clima generale degli investimenti;
- **l'impegno rinnovato verso le riforme strutturali:** questo è un elemento fondamentale per riassorbire il debito e per stimolare l'occupazione in termini quantitativi e qualitativi. I progressi in ambito nazionale e dell'UE in settori quali i servizi, l'energia, le telecomunicazioni e l'economia digitale e il miglioramento del contesto in cui operano le imprese creano nuove opportunità di occupazione e di crescita. Ridurre la burocrazia a livello europeo e nazionale nel quadro del programma per la qualità della legislazione è un fattore essenziale per creare il contesto normativo idoneo e promuovere un clima imprenditoriale e la creazione di posti di lavoro. Questo richiede titolarità nazionale e un impegno ai massimi livelli di governo sottoscritto dai parlamenti nazionali. Rafforzare la dimensione europea di questi sforzi presenta grandi potenzialità;
- **perseguire la responsabilità di bilancio:** malgrado i notevoli progressi realizzati nel risanamento di bilancio, gli Stati membri devono assicurare il controllo a lungo termini sui livelli di disavanzo e di debito. Le politiche di bilancio andranno modulate in funzione della situazione nazionale. Gli Stati membri con maggior margine di bilancio dovrebbero adottare misure di stimolo della domanda interna, insistendo in particolare sugli investimenti. Occorrerà inoltre migliorare la qualità delle finanze pubbliche, rendendo più efficiente la spesa, dando priorità alla spesa pubblica per gli investimenti produttivi e migliorando l'efficienza del sistema fiscale in modo da sostenere gli investimenti. La lotta alla frode e all'evasione fiscali, fattore essenziale per garantire l'equità, permetterà agli Stati membri di garantirsi le entrate necessarie riscuotendo i tributi dovuti.

Grafico 1. Un approccio integrato



Un'azione simultanea lungo queste tre direttrici è fondamentale per ripristinare la fiducia, ridurre l'incertezza che frena gli investimenti e massimizzare la capacità dei tre pilastri di rafforzarsi a vicenda. Si evidenzia in particolare la centralità di un impegno rinnovato verso le riforme strutturali per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e mobilitare gli investimenti.

Per tradurre nella pratica la logica del nuovo approccio integrato, la Commissione propone di razionalizzare e potenziare il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche a sostegno di questi tre pilastri.

La Commissione intende inoltre fornire ulteriori chiarimenti sul miglior uso possibile della flessibilità prevista dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita³ in modo da rafforzare il nesso tra riforme strutturali, investimenti e responsabilità di bilancio

2. RILANCIARE GLI INVESTIMENTI

La debolezza degli investimenti frena la ripresa europea

L'Europa ha un bisogno urgente di rilanciare gli investimenti che, per effetto della crisi, si sono contratti di quasi 430 miliardi di EUR rispetto al picco del 2007, registrando un calo del 15% e riduzioni ancora più drastiche in alcuni Stati membri⁴. Le previsioni di autunno della Commissione mostrano che la debolezza degli investimenti frena la pur fragile ripresa nell'UE.

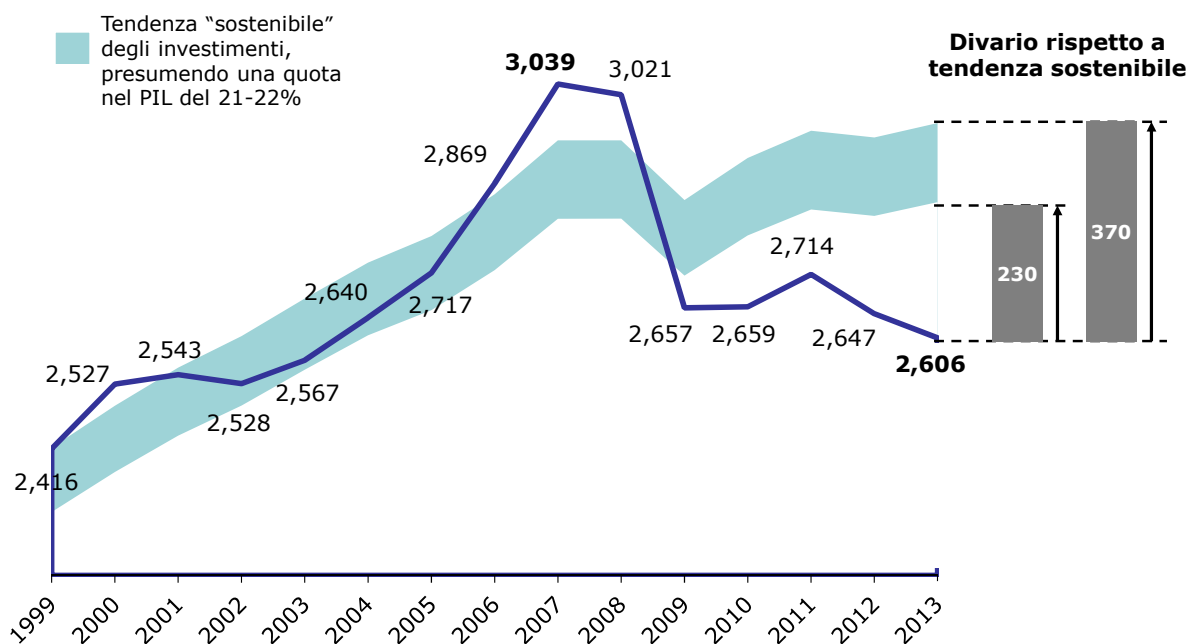
Non si tratta di ritornare al picco del 2007 con lo stesso tipo di investimenti pre-crisi, rivelatisi insostenibili in alcuni casi. È però preoccupante constatare che, a differenza degli Stati Uniti, non vi sia stata di recente in Europa una ripresa degli investimenti. Nel 2013 il livello degli investimenti era fermo al 19,3% del PIL, ovvero appena 2 punti percentuali al di sotto della media storica, esclusi gli anni di forte crescita e repentino calo, un dato che si traduce in un divario di investimenti tra i 230 miliardi e i 370 miliardi di EUR rispetto alle tendenze di investimento di lungo termine nell'UE.

³ Come annunciato negli Orientamenti politici per la nuova Commissione del 15 luglio 2014.

⁴ Segnatamente Italia (-25%), Portogallo (-36%), Spagna (-38%), Irlanda (-39%) e Grecia (- 64%).

Grafico 2. Recenti tendenze di investimento nell'UE

(investimenti fissi lordi in termini reali, UE-28, prezzi 2013, in miliardi di EUR)



Al tempo stesso si evidenziano importanti fabbisogni d'investimento rimasti insoddisfatti. Nel caso di famiglie e imprese si tratta, per esempio, della necessità e della volontà di accedere alle tecnologie di punta per garantirsi una maggiore efficienza energetica e delle risorse. I sistemi di istruzione e di innovazione europei sono meno equipaggiati e meno finanziati di quelli dei principali concorrenti. I sistemi assistenziali vanno ammodernati per rispondere alle sfide del rapido invecchiamento demografico. Nel settore energetico bisogna aggiornare le reti con le ultime tecnologie, integrare le fonti rinnovabili e diversificare le fonti di approvvigionamento. Nel settore dei trasporti occorre modernizzare le infrastrutture, ridurre la congestione e migliorare i collegamenti commerciali. In campo ambientale bisogna migliorare gli impianti di raccolta e riciclaggio dei rifiuti e di trattamento delle acque. Quanto alla banda larga, occorre potenziare la copertura e la velocità e sono necessari ovunque in Europa centri dati più intelligenti.

Dopo tanti anni di crescita debole o inesistente soddisfare questo bisogno è quanto mai pressante per scongiurare il rischio che il capitale produttivo europeo si riduca e invecchi. In una tale ipotesi la competitività e le potenzialità di crescita dell'Europa si contrarrebbero ulteriormente, compromettendone la produttività e la capacità di creare posti di lavoro.

Non ci sono soluzioni uniche o semplici. La scarsa evoluzione degli investimenti risale a diverse cause: mancanza di fiducia da parte degli investitori, aspettative modeste della domanda, elevato indebitamento di famiglie, imprese e autorità pubbliche. In molte regioni l'incertezza delle prospettive e le preoccupazioni per il rischio di credito impediscono alle PMI di attirare finanziamenti per progetti validi.

Attualmente il risparmio privato è a livelli elevati ed è disponibile un'ampia liquidità, che tuttavia non raggiungono l'economia reale europea. È in risposta a questa situazione che le autorità pubbliche a tutti i livelli sono chiamate a fare la loro parte.

Molto può essere fatto a livello nazionale e regionale

Le autorità nazionali e regionali hanno un ruolo fondamentale nel promuovere le necessarie riforme strutturali, nel dimostrare responsabilità di bilancio e nel rilanciare gli investimenti a sostegno dell'occupazione e della crescita. Gli Stati membri che godono di un margine di bilancio sono chiamati a investire di più. Tutti gli Stati membri, e in particolare quelli con scarso margine di bilancio, dovrebbero assicurare l'uso efficiente delle risorse, dando priorità alla spesa mirata agli investimenti e alla crescita, investendo di più tramite i fondi dell'UE a loro disposizione e creando un clima più favorevole per gli investimenti del settore privato.

I nuovi strumenti che si renderanno disponibili offriranno nei prossimi mesi alle autorità nazionali l'opportunità di utilizzare al meglio il bilancio UE 2014-2020. Per l'intero periodo 2014-2020 il bilancio dell'Unione ammonta a 960 miliardi di EUR, pari a 140 miliardi di EUR l'anno, equivalenti all'1% del PIL dell'UE. Importanti programmi dell'UE, quali Orizzonte 2020 (innovazione e ricerca), il Meccanismo per collegare l'Europa (infrastrutture) e il programma COSME (per il finanziamento delle PMI), sono oramai pienamente operativi.

Lo stesso vale per i fondi strutturali e di investimento europei di nuova generazione, che metteranno a disposizione 350 miliardi di EUR per nuovi investimenti nel periodo 2014-2020 e che, se vi si aggiungono i cofinanziamenti nazionali, consentiranno investimenti per circa 600 miliardi di EUR. I fondi, la cui importanza varia in funzione dei paesi, possono svolgere ovunque un ruolo realmente strategico in quanto rappresentano in media il 10% degli investimenti pubblici totali dell'Unione.

Un piano di investimenti per l'Europa

Il piano di investimenti per l'Europa, che la Commissione presenta contestualmente alla presente analisi, completerà e potenzierà le iniziative in corso. Il piano mobilerà, da qui alla fine del 2017, come minimo 315 miliardi di EUR di investimenti pubblici e privati aggiuntivi. In un primo momento è prevista la creazione di un nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici, grazie allo sforzo comune delle istituzioni dell'Unione e della Banca europea per gli investimenti (BEI). Ma il piano è destinato a moltiplicare il proprio impatto oltre i 315 miliardi di EUR man mano che nuovi attori daranno il proprio contributo volontario: gli Stati membri, le banche di promozione nazionali, le autorità regionali e gli investitori privati sono tutti chiamati a svolgere un ruolo centrale. È importante sottolineare che in sede di valutazione delle finanze pubbliche nell'ambito del patto di stabilità e crescita, la Commissione adotterà una posizione favorevole riguardo agli apporti di capitale nel nuovo fondo.

Queste nuove risorse dovranno mirare principalmente alle infrastrutture, soprattutto per le reti energetiche e della banda larga, ma anche alle infrastrutture di trasporto negli agglomerati industriali, all'istruzione, alla ricerca e all'innovazione, alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica. Si tratta di settori che evidenziano chiari bisogni e in cui i progressi garantirebbero notevoli benefici economici e sociali.

Una volta lanciato, il piano di investimenti perseguirà tre obiettivi: invertire le recenti tendenze alla contrazione degli investimenti e dare ulteriore slancio all'occupazione e alla ripresa economica dell'UE; compiere un passo decisivo per soddisfare i bisogni a lungo termine dell'economia dell'UE, stimolandone la competitività nei settori strategici; rafforzare la dimensione europea del capitale umano e delle infrastrutture fisiche, mettendo l'accento in particolare sulle interconnessioni vitali per il mercato unico.

Il piano di investimenti è stato concepito tenendo presente il limitato margine di bilancio dei governi nazionali e in modo da non pesare sulle finanze pubbliche degli Stati membri. La responsabilità di bilancio rientra in pieno nel processo di ripristino della fiducia necessario perché l'Europa esca dalla crisi. Per questo motivo il piano centralizza le soluzioni a livello di Unione, avvalendosi di organi e procedure consolidati onde ottimizzare i tempi di realizzazione, garantendo una rendicontabilità e un'esecuzione rigorose.

Riquadro 2. Caratteristiche principali del piano di investimenti per l'Europa

Il piano di investimenti per l'Europa si articola lungo tre filoni che si rafforzano a vicenda:

- la mobilitazione, entro la fine del 2017, di almeno 315 miliardi di EUR in finanziamenti aggiuntivi destinati agli investimenti;
- iniziative mirate in modo che gli investimenti soddisfino i bisogni dell'economia reale;
- misure atte a migliorare il contesto degli investimenti e ad attrarre investimenti verso l'Europa.

Mobilitare come minimo 315 miliardi di EUR di finanziamenti aggiuntivi per investimenti a livello di UE

- Verrà istituito un nuovo fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), in stretto partenariato con la BEI, per sostenere gli investimenti strategici di rilevanza europea e finanziare il rischio per le PMI e le imprese a media capitalizzazione in tutta Europa.
- I fondi strutturali e di investimento europei verranno pienamente sfruttati. Questo vorrà dire non solo utilizzare in modo ottimale i fondi UE del periodo di programmazione 2007-2013 tuttora disponibili, ma anche potenziare l'effetto leva dei fondi UE 2014-2020, raddoppiando globalmente la percentuale di strumenti finanziari innovativi e massimizzando il ricorso al cofinanziamento privato.

Fare in modo che i finanziamenti arrivino all'economia reale

- A livello dell'UE verrà creata una riserva trasparente di progetti maturi per gli investimenti, partendo dalla relazione che la *task force* formata dalla Commissione e dalla BEI presenterà a dicembre 2014 e con la collaborazione degli Stati membri.
- Competenze e assistenza tecnica confluiranno in un "polo" di consulenza sugli investimenti destinato ai promotori di progetti, agli investitori e alle autorità di gestione.
- La Commissione e la BEI, in collaborazione con le autorità nazionali e regionali, avvieranno contatti con investitori, promotori di progetti e interlocutori istituzionali per agevolare i principali progetti di investimento.

Migliorare il contesto degli investimenti

- Saranno adottate misure, a livello nazionale e europeo, volte a semplificare, chiarire e rendere prevedibile il quadro normativo e a incentivare gli investimenti.
- Sono inoltre previste misure intese a sviluppare nuove fonti alternative di finanziamento a lungo termine dell'economia e a progredire verso un'Unione dei mercati dei capitali.
- Verranno adottate infine misure atte a completare il mercato unico in settori chiave, quali trasporti e economia digitale.

3. UN IMPEGNO RINNOVATO VERSO LE RIFORME STRUTTURALI

Rendere più competitiva l'economia europea e garantire un quadro normativo adeguato agli investimenti a lungo termine è essenziale per la crescita. Le riforme strutturali possono contribuire ad attrarre gli investimenti produttivi privati, soprattutto nelle industrie di rete e nella produzione intelligente, settori che presentano un elevato fabbisogno di investimenti. A livello dell'Unione occorre in tal senso approfondire ulteriormente il mercato unico, evitare leggi troppo onerose, soprattutto per le piccole e medie imprese, migliorare l'accesso ai finanziamenti e garantire investimenti di qualità in ricerca e innovazione. A livello degli Stati membri questi sforzi vanno accompagnati da un'attuazione ambiziosa delle riforme strutturali dei mercati dei beni e dei servizi e del mercato del lavoro.

RIMUOVERE I PRINCIPALI OSTACOLI A LIVELLO DELL'UE

È prioritario completare il mercato unico dei beni e dei servizi. Il mercato unico europeo, con oltre 500 milioni di consumatori, rimane il più potente motore della crescita nell'ambito dell'Unione. Questo aspetto richiama tutta l'attenzione sull'ulteriore integrazione di quei mercati dei beni e dei servizi che vantano grandi potenzialità in termini di occupazione, crescita e innovazione, *online* e non, e evidenzia la necessità di sfruttare le sinergie tra un mercato unico ben funzionante e l'industria. I consumatori dovrebbero poter beneficiare di un mercato unico integrato che offra le stesse possibilità dei mercati nazionali. L'approfondimento del mercato unico offrirebbe vantaggi anche sulla scena internazionale, rafforzando la posizione delle imprese europee nelle catene di valore mondiali, attraendo investimenti e migliorando la posizione dell'Unione, che sarebbe in grado di stringere legami più stretti con i nuovi centri di crescita mondiale nel quadro di accordi commerciali con i principali partner atti a migliorare la convergenza normativa.

Il mercato unico digitale è essenziale per l'occupazione, la crescita e l'innovazione. L'economia mondiale va trasformandosi in un'economia digitale. Le tecnologie della comunicazione e dell'informazione sono ben più di un settore: sono le basi stesse su cui si fonda la moderna economia innovativa. Un mercato unico digitale connesso genererebbe guadagni di efficienza fino a 260 miliardi di EUR l'anno⁵. La tecnologia digitale offre nuove modalità per produrre beni e fornire servizi, dalle auto ai prodotti chimici, dalla distribuzione al dettaglio all'energia, ridefinendo il modo di lavorare e di imparare. La competitività e il percorso di crescita futuri dell'Unione dipenderanno dalla sua posizione nell'economia digitale. I servizi digitali sono non solo vitali per l'efficienza e la sicurezza delle principali infrastrutture strategiche europee, quali energia e ferrovie, ma, cosa ancor più importante, offrono enormi vantaggi sociali (accesso a beni, servizi e informazioni, libertà di espressione, creatività, assistenza sanitaria e servizi pubblici migliori). Eppure in Europa non esiste un mercato unico digitale. Appena il 14% delle PMI vende *online* e solo il 12% dei consumatori acquista oltre frontiera. L'impossibilità di accedere ai servizi digitali in un altro Stato membro, dovuta a pratiche commerciali restrittive o ostacoli giuridici, genera frustrazione nel consumatore. Le imprese potranno sfruttare a pieno le potenzialità del digitale solo quando norme comuni europee di elevata qualità, garantiranno la protezione dei dati e saranno in grado di ripristinare la fiducia dei consumatori.

⁵ "Mappatura del costo della non-Europa 2014 -19", studio pubblicato dal Parlamento europeo a luglio 2014.

Nei mercati dell'energia sono necessarie ulteriori riforme strutturali per realizzare un'Unione dell'energia resiliente, grazie a una politica climatica lungimirante, in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020 e con il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030 approvato dal Consiglio europeo a ottobre 2014, e per accrescere la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e completare il mercato interno dell'energia. In tal senso occorre migliorare l'architettura del mercato energetico, potenziando gli attuali strumenti di mercato e ammodernando e estendendo le infrastrutture energetiche. Questo favorirebbe la libera circolazione dell'energia nell'Unione, l'eliminazione delle isole energetiche e l'integrazione nella rete delle energie rinnovabili. La sfida principale consisterà nel finanziamento degli investimenti necessari. Malgrado il notevole sostegno offerto dai fondi strutturali e d'investimento dell'UE, occorrono meccanismi finanziari innovativi che permettano di stimolare e moltiplicare gli investimenti nella modernizzazione energetica e di favorire gli investimenti delle famiglie nell'efficienza energetica.

Un'azione ambiziosa dovrà garantire un quadro normativa dell'Unione che sostenga l'occupazione, la crescita e gli investimenti. La Commissione darà priorità al lavoro iniziato a dicembre 2012 con il varo del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), che passa in rassegna tutta la normativa esistente. L'intento è snellire, semplificare e rendere meno costose la normativa dell'UE a beneficio di cittadini e imprese. La Commissione rafforzerà ulteriormente i propri strumenti regolamentari (valutazione d'impatto, valutazione), in stretta collaborazione con le altre istituzioni europee, gli Stati membri e le parti interessate.

L'eliminazione degli ostacoli normativi menzionati in precedenza dovrebbe andare di pari passo con l'entrata in funzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici istituito in partenariato tra la Commissione e la BEI.

RIFORME STRUTTURALI A LIVELLO DEGLI STATI MEMBRI

La riforma e l'ammodernamento delle economie europee sono in ultima istanza necessari per sostenere il modello sociale europeo. È importante che ogni membro della società, e in particolare le parti sociali, possa fare la propria parte sostenendo proattivamente il cambiamento.

Un'attuazione ambiziosa delle riforme strutturali dei mercati dei beni e dei servizi e del mercato del lavoro può contribuire ad accrescere la produttività, a riconquistare competitività e a migliorare il contesto imprenditoriale, in modo da promuovere gli investimenti. Questo può favorire un riequilibrio duraturo del modello di crescita europeo e contribuire a ridurre l'impatto negativo della necessaria riduzione dell'indebitamento del settore privato e contribuire a prevenire squilibri macroeconomici dannosi. Inoltre, grazie ai loro effetti sulla crescita, sulla produttività e sull'occupazione, le riforme strutturali possono contribuire a migliorare la situazione sociale nel suo insieme, a ridurre la povertà e a garantire la sostenibilità del debito pubblico e privato, purché esistano i canali adeguati.

Nonostante i risultati raggiunti da alcuni Stati membri (soprattutto i più vulnerabili), un ulteriore sforzo di riforma è richiesto da parte di tutti gli Stati membri. L'esperienza recente ha dato ampia prova che un'azione ambiziosa apporta risultati evidenti (si veda il riquadro 3).

Riquadro 3. Esempi di riforme strutturali efficienti negli Stati membri

- In **Spagna**, nel dicembre 2013 il governo ha approvato una legge che garantisce l'unità del mercato a favore della libertà di circolazione e di stabilimento delle persone e della libera circolazione delle merci. La legge è un esempio di razionalizzazione ambiziosa di sovrapposizioni normative in Spagna e affronta la frammentazione del mercato interno e la crescente concorrenza nei mercati dei prodotti. Le autorità spagnole stimano che nel tempo la riforma si tradurrà in un aumento del PIL superiore all'1,5%.
- Tra il 2011 e il 2013 il **Portogallo** ha attuato diverse riforme del mercato del lavoro. Il paese ha allineato la tutela dei lavoratori a contratto a tempo indeterminato e determinato. La normativa sull'orario di lavoro è stata resa più flessibile e sono state prese misure a favore di un migliore adeguamento dei salari alla produttività a livello di azienda. Il Portogallo ha riformato i sussidi di disoccupazione e ne ha esteso l'ammissibilità. Il paese ha sottoposto a riforma anche il pubblico impiego, ha rivisto le attuali politiche attive del mercato del lavoro e ha introdotto nuovi programmi, tra cui quelli rivolti ai giovani. Tra il 2013 e il 2014 il tasso di disoccupazione è diminuito di circa 2 punti percentuali.
- La **Polonia** ha avviato un'ambiziosa riforma che agevola l'accesso alle professioni regolamentate. Nel 2013 la prima ondata di riforme ha liberalizzato l'accesso a 50 professioni, tra cui quella di avvocato, notaio, agente immobiliare e tassista. Nell'aprile 2014 il parlamento polacco ha adottato decisioni che riguardano altre 91 professioni, mentre per l'inizio del 2015 è in programma la deregolamentazione di ulteriori 101 professioni.
- Nel 2013 l'**Italia** ha attuato una serie di misure volte ad aumentare la concorrenza e la trasparenza nei mercati del gas e dell'energia elettrica. I provvedimenti adottati dal governo italiano hanno contribuito a risolvere l'annoso problema dei prezzi elevati dell'energia nel paese e, stando alle stime del regolatore dell'energia, hanno favorito la riduzione dei prezzi fatturati agli utenti finali.

Per il 2015 la Commissione raccomanda di concentrarsi su una serie di riforme fondamentali. Gli ambiti individuati interessano tutti gli Stati membri, sebbene le misure specifiche da adottare varieranno da paese a paese. Nella zona euro sarà necessario dedicarsi con particolare attenzione a un migliore coordinamento di alcune di queste riforme per ottimizzare le sinergie ed evitare effetti di ricaduta negativi. La riforma riguarderà i seguenti ambiti:

1. Miglioramento delle dinamiche nei mercati del lavoro e diminuzione dell'elevato tasso di disoccupazione. I paesi più competitivi e resilienti sono quelli in cui le imprese e gli imprenditori credono e investono nello sviluppo continuo delle capacità e incoraggiano l'innovazione, e in cui è facile cambiare posto di lavoro, settore e/o regione.

Le norme sulla tutela del lavoro e le istituzioni preposte dovrebbero creare i presupposti per incentivare le assunzioni, garantendo livelli di protezione al passo con i tempi a coloro che hanno già un posto di lavoro e a chi lo sta cercando. Gli Stati membri devono attivarsi maggiormente per rimuovere gli ostacoli alla creazione di posti di lavoro, coinvolgendo le parti sociali e, laddove necessario, riformando i sistemi di risoluzione delle controversie in ambito lavorativo. È opportuno potenziare le riforme che mirano a ridurre le imposte sul lavoro per creare nuovamente posti di lavoro. La riduzione della segmentazione del mercato del lavoro contribuirebbe a rimuovere gli ostacoli all'occupazione per chi attualmente è senza lavoro, è sottoccupato o è occupato su base temporanea, agevolando la mobilità verticale nel lavoro.

L'UE ha bisogno di manodopera qualificata in settori in crescita, come l'economia digitale, i settori "verdi" e la sanità. L'istruzione svolge un ruolo fondamentale nel garantire che le competenze siano in grado di allinearsi ai segnali del mercato del lavoro. Per poter trasmettere ai giovani le necessarie competenze dovrebbero essere migliorati sia la formazione professionale, sia i sistemi di istruzione duale. L'apprendimento permanente dovrebbe essere riconosciuto come priorità centrale grazie alla mobilitazione di soggetti pubblici e privati e dovrebbe garantire un accesso più ampio a persone di tutte le età e a chi ne ha più bisogno. È inoltre necessario svolgere una migliore valutazione delle competenze richieste a livello regionale e settoriale.

La situazione dei giovani e dei disoccupati a lungo termine richiede un intervento risoluto. I regimi dei sussidi dovrebbero combinare un congruo elemento sostitutivo del reddito con servizi di attivazione e sostegno, rispondendo alle esigenze individuali e garantendo l'erogazione tramite sportelli unici. I disincentivi fiscali alla ricerca di lavoro devono essere rimossi. La Garanzia per i giovani costituisce un'iniziativa ambiziosa che abbina diversi strumenti per contrastare efficacemente la disoccupazione giovanile. Tuttavia i fondi disponibili, comprensivi dei 6,4 miliardi di EUR dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, dovrebbero essere impiegati in maniera più rapida ed efficiente dagli Stati membri e integrati da risorse nazionali. Solamente tre dei programmi operativi interessati, con una dotazione di 1,6 miliardi di EUR, sono stati adottati. I paesi interessati sono Francia, Italia e Lituania, che hanno così potuto beneficiare di pagamenti prefinanziamento. Per poter adottare la maggior parte dei programmi operativi entro fine anno, gli Stati membri devono dare seguito alle osservazioni della Commissione il più rapidamente possibile.

In media nell'UE si contano attualmente circa 2 milioni di posti di lavoro vacanti. È pur vero che esistono limiti geografici alla mobilità, ma sembra che i lavoratori non colgano comunque appieno le opportunità offerte dalla libera circolazione. Per superare gli ostacoli sarà necessario estendere la portata della trasferibilità dei diritti previdenziali all'interno dell'UE e aiutare i lavoratori a compiere scelte informate in tema di mobilità, ad esempio tramite la rete EURES. Al contempo è necessario intervenire per contrastare gli abusi delle norme vigenti e prevenire la fuga costante di cervelli da determinate regioni. A tal fine sarà essenziale la cooperazione rafforzata nell'UE per lo scambio di informazioni e buone pratiche.

Un livello elevato di occupazione richiede un andamento dei salari reali correlato all'andamento della produttività, anche a livello di settore e di impresa. Alcuni Stati membri devono ancora completare il percorso di correzione delle tendenze pre-crisi, con salari superiori agli incrementi di produttività. Il ruolo svolto dalle parti sociali è cruciale. Gli accordi collettivi dovrebbero creare un determinato margine di flessibilità per dare spazio ad aumenti differenziati dei salari a livello intersettoriale e intrasettoriale, in funzione di specifici sviluppi della produttività.

2. Riforme delle pensioni. All'interno dell'UE è necessario garantire la sostenibilità e l'adequatezza dei sistemi pensionistici. Negli ultimi anni la maggior parte degli Stati membri ha riformato il proprio sistema pensionistico pubblico per rafforzarne le basi in previsione dell'invecchiamento demografico in Europa. Tuttavia, come osservato dalle raccomandazioni specifiche per paese del 2014, in molti casi sono necessarie ulteriori riforme per migliorare l'efficienza e la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici. Al contempo è necessario preservare l'adequatezza di tali sistemi al fine di garantire un livello di reddito accettabile dopo il pensionamento. Vista la tendenza verso una maggiore longevità, molti paesi devono adottare un approccio più dinamico all'età pensionabile, che stabilisca anche un nesso più sistematico tra l'età pensionabile legale e la speranza di vita per garantire il giusto equilibrio tra anni di lavoro e anni di pensionamento.

3. Modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. I meccanismi di protezione sociale dovrebbero essere efficienti e adeguati in tutte le fasi della vita. È necessario elaborare politiche sociali semplificate e più mirate, integrate da un'assistenza all'infanzia e da un'istruzione di qualità e a prezzi sostenibili, dalla prevenzione dell'abbandono scolastico, dalla formazione e dall'orientamento professionale, dall'assistenza abitativa e da un sistema sanitario accessibile. I sistemi sanitari devono essere sottoposti a riforme per essere in grado di fornire assistenza sanitaria di qualità appoggiandosi a strutture efficienti e puntando anche sulla sanità elettronica (eHealth).

4. Miglioramento della flessibilità dei mercati dei prodotti e dei servizi. La modernizzazione del funzionamento delle industrie di rete, il miglioramento delle capacità delle infrastrutture e l'ulteriore apertura dei settori dei servizi rimangono sfide aperte per la maggior parte degli Stati membri, come si evince dalle raccomandazioni specifiche per paese del 2014, che pongono l'accento su misure volte a migliorare il funzionamento delle industrie di rete nazionali e a migliorare la concorrenza nei settori dei prodotti e dei servizi, in particolare per quanto riguarda le professioni regolamentate. La corretta applicazione della normativa sui consumatori può anche aumentare la fiducia e creare domanda all'interno del mercato unico.

La normativa dell'UE fornisce un quadro per la modernizzazione a livello nazionale e per migliorare l'attrattiva e la competitività l'Europa nel suo insieme. In seguito all'entrata in vigore della direttiva Servizi nel 2006, gli Stati membri hanno varato numerose riforme nel settore dei servizi, ma di recente i progressi sono diventati più disomogenei. La piena attuazione della direttiva Servizi migliorerebbe sostanzialmente il funzionamento del mercato unico per i servizi e, a lungo termine, potrebbe tradursi in un guadagno economico pari fino all'1,6% del PIL dell'UE, che si sommerebbe allo 0,8% del PIL dell'UE conseguibile con l'attuale livello di attuazione⁶. La generale persistenza di numerose eccezioni ai principi generali stabiliti nella direttiva e la lentezza dei processi di riforma in alcuni Stati membri ostacolano ancora la piena applicazione della direttiva e non consentono pertanto di sfruttarne al meglio il potenziale. Per migliorare le riforme nazionali gli Stati membri dovrebbero mirare soprattutto a rimuovere i seguenti ostacoli: i) condizioni di autorizzazione sproporzionate e ingiustificate in alcuni Stati membri, in particolare per quanto riguarda la forma giuridica e i requisiti in materia di partecipazioni; ii) mancanza di chiarezza nella normativa nazionale sulle norme applicabile alle imprese che prestano servizi a livello transfrontaliero; iii) mancanza di riconoscimento reciproco; iv) procedure amministrative gravose, con margini di miglioramento degli sportelli unici; iv) progressi disomogenei nella valutazione reciproca in corso delle regolamentazioni professionali e delle riforme delle professioni regolamentate; v) ostacoli residui alla libera circolazione delle merci. La Commissione continuerà a collaborare strettamente con gli Stati membri per superare questi ostacoli.⁷

5. Miglioramento delle condizioni quadro per gli investimenti delle imprese. Gli sforzi volti a rafforzare il contesto imprenditoriale per renderlo più favorevole agli investimenti sono fondamentali per attirare investimenti privati, soprattutto in Stati membri con un margine di bilancio limitato per gli investimenti pubblici. I partenariati pubblico-privato e la *governance* delle imprese pubbliche dovranno essere strutturati in maniera tale da accrescere l'efficienza della spesa pubblica e degli investimenti privati. Gli appalti pubblici dovrebbero essere ulteriormente aperti, in particolare ricorrendo alla normativa dell'UE. Ciò richiede anche un

⁶ J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, Economic Papers 456, giugno 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf.

⁷ COM(2012) 261 dell'8 giugno 2012.

rafforzamento delle capacità amministrative di pianificazione e attuazione delle autorità appaltanti, in particolare optando per gli appalti elettronici. In molti casi sono necessarie anche una maggiore efficienza delle procedure e maggiore trasparenza. Anche il buon funzionamento del quadro giuridico in materia di insolvenza è essenziale per una riallocazione efficiente delle risorse.

6. Miglioramento della qualità degli investimenti nella ricerca e nell'innovazione (R&I).

Gli investimenti in R&I a livello nazionale e regionale svolgono un ruolo cruciale nel rilanciare la crescita sostenibile. Gli Stati membri dovrebbero continuare a dare la priorità agli investimenti pubblici nella ricerca e nell'innovazione, garantendone l'efficienza e l'effetto leva rispetto agli investimenti privati. Gli Stati membri dovrebbero puntare sulla qualità degli organismi di R&I, sullo sviluppo delle loro strategie e dei loro processi decisionali e sui programmi. Al contempo essi sono tenuti a tenere alto il ritmo delle riforme per garantire un contesto favorevole agli investimenti, una condizione imprescindibile per gli investimenti delle imprese in R&I e per le PMI innovative in rapida crescita.

7. Miglioramento dell'efficienza nella pubblica amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni nell'UE hanno tuttora il difficile compito di “fare di più con meno risorse”, ossia di soddisfare le esigenze pubbliche in tempi di bilanci più magri, migliorare il contesto imprenditoriale alleggerendo l'onere amministrativo e regolamentare che grava su imprese e cittadini e adeguarsi alle esigenze dell'economia digitale. Tutto ciò costituisce ancora una sfida aperta per la grande maggioranza degli Stati membri. Alcuni di essi hanno avviato riforme istituzionali o territoriali, con il duplice obiettivo di conseguire risparmi razionalizzando il proprio assetto organizzativo e garantendo un regolare processo decisionale e di attuazione delle riforme rendendo più chiare le competenze dei vari livelli istituzionali o governativi.

Inoltre, sulla falsariga del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) svolto a livello di UE, la maggior parte degli Stati membri deve focalizzare i propri sforzi sulla semplificazione e su una maggiore digitalizzazione della pubblica amministrazione. L'eliminazione delle barriere burocratiche e regolamentari dovrebbe condurre a una normativa di maggiore qualità, semplicità e accessibilità e spianare la strada a un contesto più favorevole alle imprese e ai cittadini, favorendo così ulteriori investimenti. In quest'ottica è importante anche migliorare l'efficienza e garantire l'equità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari. Vi è una palese necessità di affrontare aspetti come la durata dei procedimenti, il numero di cause pendenti, il ricorso insufficiente alle TIC, la promozione di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie e l'indipendenza dei sistemi giudiziari.

4. PERSEGUIRE LA RESPONSABILITÀ DI BILANCIO

Visto il forte aumento dei livelli del disavanzo e del debito in tutta l'UE raggiunti nel corso della crisi finanziaria, per ripristinare la fiducia nella sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri e spezzare il circolo vizioso tra la crescita del debito sovrano e l'instabilità finanziaria si è reso necessario un consistente risanamento di bilancio. Grazie agli aggiustamenti significativi attuati negli ultimi anni è stato possibile ridurre i disavanzi e stabilizzare i livelli del debito nell'UE. La notevole diminuzione del numero dei paesi soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi, passati da 24 nel 2011 a 11 nel 2014, rispecchia il successo delle misure di bilancio. In base alle stime più recenti l'orientamento di bilancio nell'UE dovrebbe rimanere neutro nei prossimi anni, pertanto la politica di bilancio non graverà sull'andamento della crescita.

Tuttavia il debito pubblico ancora molto elevato associato a un indebitamento esterno consistente rende le economie più esposte a shock negativi e può frenare la crescita. Questi squilibri rischiano di compromettere anche il regolare funzionamento dell'intera zona euro. La crescita del debito pubblico dovrà ancora essere invertita nei prossimi anni, come previsto dagli obblighi stabiliti nel patto di stabilità e crescita. Questo obiettivo potrà essere raggiunto combinando politiche di bilancio responsabili e crescita economica. In primo luogo, il ritmo dell'aggiustamento di bilancio dovrebbe essere differenziato in funzione delle sfide di bilancio dei diversi Stati membri. I paesi che devono affrontare sfide di sostenibilità dovrebbero continuare sul percorso di risanamento, mentre gli Stati membri che dispongono di un margine di bilancio dovrebbero usarlo per sostenere la crescita. Gli Stati membri dovrebbero inoltre sfruttare appieno i quadri nazionali di bilancio recentemente rafforzati per stabilire e mantenere la giusta traiettoria di bilancio. In secondo luogo, la composizione delle strategie di bilancio deve essere impostata in modo da essere favorevole alla crescita. In diversi paesi, a patto che non ci si discosti dagli obblighi di risanamento, porre l'enfasi su restrizioni alla spesa, eventualmente in combinazione con tagli alle imposte dall'effetto più distorsivo, può contribuire ad sostenere crescita e investimenti.

Riquadro 4. Un risanamento di bilancio favorevole alla crescita

Le modalità con cui gli Stati membri hanno affrontato il risanamento di bilancio non sono state molto favorevoli alla crescita. I governi hanno fatto eccessivamente leva sugli aumenti delle imposte, soluzione non ottimale nella maggior parte degli Stati membri in cui la pressione fiscale è già elevata. Sul fronte della spesa dei bilanci nazionali, gli investimenti pubblici sono stati la principale voce soggetta a tagli, nonostante il loro potenziale di sostegno alla crescita. Al tempo stesso in alcuni Stati membri sia l'entità del necessario aggiustamento di bilancio, sia le dinamiche della crisi finanziaria hanno richiesto il ricorso a soluzioni rapide.

Ora che la crisi finanziaria si sta attenuando e il ritmo del risanamento è meno affannoso, la composizione delle misure di bilancio ha iniziato a migliorare. Questa dinamica è già stata osservata nel 2014 e si rispecchia anche nei progetti di bilancio per il 2015. Il calo della spesa per investimento è stato arrestato, mentre la composizione delle entrate è diventata più favorevole alla crescita. In particolare, tra i progetti di bilancio per il 2015 figurano alcune misure fiscali positive di riduzione della pressione fiscale sul lavoro, anche se gli obiettivi a cui ambiscono non sono all'altezza delle sfide.

Sul versante delle entrate è importante garantire un sistema fiscale efficiente e che favorisca la crescita. L'occupazione e la crescita possono essere stimulate trasferendo l'onere fiscale dal lavoro verso altre forme di imposte meno penalizzanti per la crescita, come le imposte ricorrenti sugli immobili, le imposte ambientali e le imposte sui consumi, tenendo conto del potenziale effetto distributivo di tale trasferimento. L'elevata pressione fiscale sul lavoro è un problema di lunga data in Europa, con differenze del 40% tra gli Stati membri nel costo del lavoro in termini di retribuzione media e netta. L'ampliamento della base imponibile, la semplificazione e la maggiore trasparenza possono altresì contribuire a migliorare l'efficienza del sistema fiscale e migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali nonché la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva.

Sul lato della spesa, sarebbe opportuno puntare sugli investimenti pubblici produttivi e sulle voci favorevoli alla crescita della spesa corrente; decisioni rapide in merito al piano di investimenti per l'Europa proposto dalla Commissione contribuiranno a sostenere tali priorità. I regimi di previdenza sociale dovrebbero svolgere il loro ruolo nella lotta contro la povertà e nel promuovere l'inclusione sociale. L'efficacia degli attuali programmi di spesa nel raggiungere gli obiettivi posti dovrebbe essere rafforzata con l'adozione di riforme e di altre misure, come le revisioni della spesa. In almeno otto Stati membri è in corso o è stata recentemente adottata una qualche forma di revisione della spesa: Regno Unito, Paesi Bassi, Francia, Italia, Irlanda, Danimarca, Spagna e Svezia. Il sistema generale di *governance* dovrebbe consentire una più ampia condivisione dei risultati e dell'esperienza acquisita grazie a tali revisioni.

Il patto di stabilità e crescita offre il quadro appropriato per realizzare la crescita a lungo termine nel contesto di finanze pubbliche sostenibili, prevedendo anche una determinata flessibilità ove necessario. Il patto pone l'accento sugli sviluppi di bilancio in termini strutturali, non limitandosi al solo disavanzo nominale. Ciò consente di fare astrazione dagli sviluppi che sono al di fuori del controllo del governo, siano essi negativi (ad esempio shock asimmetrici) o positivi (ad esempio entrate straordinarie), e di delineare un quadro più chiaro della posizione di bilancio sottostante. Ogni Stato membro è valutato individualmente, tenendo conto della particolare situazione economica e delle sfide poste a livello nazionale dall'invecchiamento demografico, anche nelle politiche in materia di salute e pensioni, e del livello di debito pubblico.

5. RAZIONALIZZARE IL SISTEMA DI GOVERNANCE PER UNA MAGGIORE EFFICACIA E TITOLARITÀ

La presente analisi annuale della crescita segna l'inizio del ciclo annuale di *governance* economica noto come “semestre europeo”. Esso combina la vigilanza delle politiche di bilancio, macroeconomiche e strutturali a livello dell'UE prima dell'elaborazione dei bilanci nazionali e della loro adozione per l'anno successivo. Dal 2011 il semestre europeo ha consentito di avviare e orientare importanti riforme di bilancio e strutturali degli Stati membri. Insieme alla presente analisi annuale della crescita, la Commissione ha sottoposto **a riesame la normativa del “six pack” e del “two pack”**, che ha rafforzato la *governance* economica dell'UE⁸.

Il semestre europeo è diventato uno strumento importante per realizzare riforme a livello nazionale e a livello di UE, nell'ambito del quale l'Unione e gli Stati membri coordinano le politiche economiche e gli sforzi intesi a promuovere l'occupazione, la crescita e gli investimenti. Tuttavia dal monitoraggio della Commissione⁹ è emersa una titolarità ancora insufficiente che si traduce in un livello insoddisfacente dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare in materia di riforme strutturali. Alla luce delle sfide economiche che l'Europa è chiamata ad affrontare, la Commissione ritiene che sia il momento giusto per **razionalizzare e consolidare il semestre europeo** per aumentarne l'efficacia rendendolo più mirato e chiaro e conferendogli un ruolo politico più importante per il futuro, in linea con l'approccio integrato presentato nella presente analisi annuale della crescita. La riforma del semestre europeo dovrebbe essere finalizzata ad aumentare l'efficacia del

⁸ COM(2014) 905 del 28 novembre 2014.

⁹ Le valutazioni della Commissione sono presentate nei documenti di lavoro che accompagnano le raccomandazioni specifiche per paese: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_it.htm.

coordinamento delle politiche economiche a livello di UE attraverso una maggiore rendicontabilità e titolarità da parte di tutti i soggetti coinvolti (si veda l'allegato).

L'obiettivo della razionalizzazione del semestre europeo è una maggiore titolarità politica, rendicontabilità e accettazione del processo volta a rafforzarne la credibilità, aumentarne la comparabilità tra Stati membri e a contribuire a migliorare l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.

Il dibattito sul semestre europeo è importante anche nell'ottica del **riesame intermedio della strategia Europa 2020, che sarà presentato in tempo utile per poter essere discusso al Consiglio europeo di primavera 2015**. In seguito alla comunicazione che fa un bilancio sull'attuazione della strategia Europa 2020, pubblicata lo scorso marzo¹⁰ e sulla base dell'esito della consultazione pubblica, della sintesi delle discussioni in sede di Consiglio e dei contributi ricevuti dalle parti interessate, la Commissione sta lavorando al riesame intermedio della strategia Europa 2020 e presenterà le sue proposte all'inizio del 2015.

Per garantire il successo dell'Unione nel rispondere alle sfide sul fronte dell'occupazione e della crescita, sono necessari un ampio consenso sull'orientamento politico corretto e un sostegno deciso agli sforzi di riforma da parte dei soggetti interessati. Ciò significa che i parlamenti nazionali, le parti sociali e la società civile devono essere maggiormente coinvolti nell'attuazione delle politiche decise a livello nazionale e dell'UE. Al fine di associare maggiormente i parlamenti nazionali al processo del semestre europeo, ogni anno questi ultimi si riuniscono con il Parlamento europeo nel corso della settimana parlamentare per dibattere sul semestre, con la partecipazione della Commissione.

C'è anche una chiara necessità di monitorare i progressi sociali e l'impatto delle riforme nel tempo. Sono già iniziati i lavori per rafforzare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria. In particolare, nella procedura per gli squilibri macroeconomici stanno per essere integrati indicatori occupazionali e sociali, che dovrebbero essere utilizzati a pieno per giungere a una migliore comprensione del mercato del lavoro e degli sviluppi e rischi sociali. La Commissione garantirà inoltre che le parti sociali europee siano maggiormente coinvolte nel processo del semestre europeo.

Le prime idee saranno vagliate e attuate in occasione del semestre europeo 2015, mentre altre proposte saranno messe a punto nei mesi successivi, nel quadro dei lavori sull'approfondimento della *governance* economica, coordinati dal presidente della Commissione, in collaborazione con i presidenti del Consiglio europeo, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo¹¹.

¹⁰ COM(2014) 130 final, "Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_it.pdf.

¹¹ Come concordato al vertice sulla zona euro del 24 ottobre 2014.

6. CONCLUSIONE

La politica economica dell'UE ha un bisogno urgente di segnare un nuovo inizio. Nella sua analisi annuale della crescita per il 2015 la Commissione propone che l'UE miri a un approccio integrato in materia di politica economica che poggia su tre pilastri principali, che dovranno necessariamente essere interconnessi: rilancio degli investimenti, accelerazione delle riforme strutturali e perseguimento di un risanamento di bilancio favorevole alla crescita e responsabile.

Gli Stati membri dovrebbero innanzitutto appoggiare il piano di investimenti da 315 miliardi di euro proposto nel quadro della presente analisi annuale della crescita e dovrebbero impegnarsi ad approvare le modifiche normative necessarie per istituire il nuovo fondo proposto entro fine giugno 2015. Gli Stati membri dovrebbero inoltre impegnarsi a raggiungere almeno l'obiettivo di raddoppiare complessivamente l'uso degli strumenti finanziari innovativi utilizzati per attuare progetti nel quadro dei fondi strutturali e di investimento europei nei prossimi tre anni;

L'approccio integrato proposto dovrebbe essere attuato a livello nazionale in funzione della situazione di ogni Stato membro, affrontando le rigidità del mercato del lavoro per contrastare gli elevati livelli di disoccupazione, proseguendo le riforme delle pensioni, modernizzando i sistemi di protezione sociale, rendendo più flessibili i mercati dei prodotti e dei servizi, migliorando le condizioni quadro per gli investimenti delle imprese, aumentando la qualità degli investimenti nella ricerca, nell'innovazione, nell'istruzione e nella formazione e rendendo più efficiente la pubblica amministrazione. Le parti sociali sono invitate a contribuire attivamente alla realizzazione dei programmi di riforma nazionali.

Per aumentare la titolarità e la rendicontabilità a livello nazionale è necessario un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali, delle parti sociali e delle parti interessate nel semestre europeo. La razionalizzazione del semestre europeo 2015 costituirà un primo passo in questa direzione.

L'approccio integrato proposto richiede la leadership politica degli Stati membri, del Parlamento europeo e del Consiglio europeo. La Commissione collaborerà con tutti i soggetti interessati per fare sì che l'Europa possa ritrovare la strada verso una ripresa economica sostenibile.

ALLEGATO

Razionalizzare e rafforzare il semestre europeo

Il “semestre europeo” è il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nel cui ambito vengono forniti orientamenti agli Stati membri prima che adottino le decisioni sulle politiche a livello nazionale. Gli orientamenti vengono forniti nell’ambito del patto di stabilità e crescita e della procedura per gli squilibri macroeconomici. Il semestre europeo serve anche ad attuare la strategia Europa 2020.

Il semestre europeo inizia ogni anno con la pubblicazione da parte della Commissione dell’analisi annuale della crescita. L’analisi definisce le priorità economiche generali per l’UE, viene discussa presso le altre istituzioni e alimenta il dibattito che precede il Consiglio europeo di primavera. Ogni anno, a primavera, gli Stati membri presentano i programmi nazionali. Successivamente la Commissione propone raccomandazioni per le politiche specifiche per paese ai singoli Stati membri in base alla sua valutazione delle situazioni economiche e dei programmi di riforma nazionali. Sono contemplate tutte le politiche rilevanti: riforme macroeconomiche, strutturali e di bilancio. Le raccomandazioni sono discusse in sede di Consiglio e approvate dal Consiglio europeo di giugno, per poi essere adottate definitivamente dal Consiglio. Gli Stati membri sono tenuti ad integrarle nei rispettivi programmi politici e di bilancio per l’anno seguente e ad attuarle nei 12 mesi successivi.

Il semestre europeo ha rafforzato il coordinamento delle politiche economiche a livello di UE. Tuttavia, l’attuazione limitata o, a volte, la mancata attuazione delle principali raccomandazioni specifiche per paese ne ha messo in questione l’efficacia. La razionalizzazione e il rafforzamento del semestre europeo dovrebbero far leva sui punti di forza del processo e ovviare alle sue carenze, semplificando le diverse fasi e i relativi risultati, migliorando la collaborazione e il dialogo con gli Stati membri, limitando gli obblighi di comunicazione, accentuando la natura multilaterale del processo e aumentando il coinvolgimento a tutti i livelli.

Semplificare i documenti prodotti dalla Commissione e facilitare la formulazione di osservazioni sulla sua analisi. La presentazione congiunta in autunno dell’analisi annuale della crescita e della relazione sul meccanismo di allerta costituisce una prassi efficace, perché i due documenti si completano a vicenda e definiscono l’approccio complessivo dell’UE per l’anno a venire. Ora come ora, tuttavia, i due principali documenti specifici per ciascun paese, cioè il documento dei servizi della Commissione che accompagna le raccomandazioni specifiche per paese e l’esame approfondito che fa seguito alla relazione sul meccanismo di allerta, sono elaborati in una fase successiva del processo e presentati in primavera, in due momenti diversi. Una valutazione economica unica e globale per ciascuno Stato membro, che costituisca la base delle raccomandazioni specifiche per paese, migliorerebbe la coerenza del processo e ridurrebbe gli oneri amministrativi. Una pubblicazione anticipata di questi documenti, ad esempio a marzo, consentirebbe una maggiore trasparenza e l’eventuale presentazione di osservazioni sull’analisi della Commissione.

Semplificare gli obblighi di comunicazione degli Stati membri: gli obblighi di rendicontazione imposti agli Stati membri dovrebbero essere proporzionati e avere un chiaro valore aggiunto. Le informazioni ricavate dai documenti e dalle missioni in loco dovrebbero essere efficacemente condivise e riutilizzate, mentre il lavoro a livello europeo consisterebbe principalmente nell’analizzarle e nell’aggiornarle. I programmi nazionali di riforma possono

svolgere un ruolo importante in termini di comunicazione e titolarità a livello nazionale se vengono riorientati per contribuire in modo più mirato, e a uno stadio più precoce, all'analisi della Commissione e se i parlamenti nazionali e le parti sociali vengono coinvolti nella loro elaborazione.

Accentuare la natura multilaterale del processo: la titolarità del semestre europeo da parte degli Stati membri è ancora troppo scarsa, non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo.. Questo limita la qualità della discussione e della successiva attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese. Il tasso di attuazione è nettamente più elevato nei settori in cui gli strumenti di sorveglianza sono più efficaci, come le finanze pubbliche e i quadri di bilancio. La razionalizzazione del processo dovrebbe dare più tempo per esaminare e discutere gli orientamenti dell'UE, a maggior ragione se si anticipasse la presentazione dell'analisi della Commissione sui singoli paesi. Assieme alla Presidenza del Consiglio dovrebbe inoltre essere possibile aumentare i controlli incrociati dei risultati e delle strategie durante l'intero anno. Una migliore comparabilità delle azioni strategiche e dei risultati degli Stati membri favorirebbe inoltre una maggiore pressione tra pari e darebbe un ulteriore contributo ai dibattiti tematici multilaterali. Lo scambio di opinioni sul monitoraggio, da parte della Commissione, dell'attuazione delle riforme è particolarmente importante nel contesto della preparazione delle discussioni sulle proposte di raccomandazione in seno al Consiglio e in vista del dibattito in occasione del Consiglio europeo di giugno.

Aprire il processo e coinvolgere maggiormente altri soggetti: la legittimità democratica del processo del semestre europeo è stata a volte contestata. Negli ultimi anni la Commissione ha instaurato progressivamente un dialogo più approfondito e permanente con gli Stati membri attraverso riunioni bilaterali, discussioni più mirate nei comitati del Consiglio e missioni tecniche di più ampia portata. Si è migliorato anche il coinvolgimento dei parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo è stato strettamente associato al processo attraverso il dialogo economico introdotto dalla normativa del "six-pack", che prevede discussioni tra il Parlamento europeo, da una parte, e gli Stati membri, il Consiglio, la Commissione, il Consiglio europeo e l'Eurogruppo, dall'altra. Inoltre, il Parlamento tiene dibattiti politici importanti nelle fasi cruciali del semestre europeo. La conoscenza del semestre europeo da parte dei parlamenti nazionali è aumentata col passare degli anni grazie all'attuazione della normativa del "two-pack" e a un coinvolgimento più diretto della Commissione sotto forma di presentazioni e dibattiti. Nonostante questi sviluppi positivi, vi è ancora margine per ampliare il dialogo, non solo con i parlamenti, ma anche con le parti sociali. In futuro, ad esempio, la Commissione potrebbe dialogare con il Parlamento europeo e le parti sociali a livello europeo prima che sia presentata l'analisi annuale della crescita e proseguire il dibattito dopo la sua adozione. In base alle sue analisi specifiche per paese, la Commissione potrebbe inoltre discutere con il Parlamento europeo su eventuali aspetti orizzontali e, ove opportuno, consultare le parti sociali su questioni di attualità specifiche per ciascun paese.



SEMESTRE EUROPEO: UN PARTENARIATO UE-STATI MEMBRI

	Novembre	Dicembre	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre
Commissione europea	Previsioni economiche d'autunno AGS AMR Zona euro Analisi annuale della crescita e Relazione sul meccanismo di allerta Parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio	Riunione bilaterale con gli Stati membri	Missioni di accertamento negli Stati membri		Documento analitico unico per Stato membro (programma di riforme e squilibri)	Riunione bilaterale con gli Stati membri	La Commissione propone raccomandazioni specifiche per paese per le politiche di bilancio, economiche e sociali CSR					
Consiglio europeo/ Consiglio	Zona euro I ministri delle Finanze discutono i pareri della CE sui documenti programmatici di bilancio	I ministri nazionali adottano le conclusioni riguardanti l'analisi annuale della crescita e la relazione sul meccanismo di allerta. I leader dell'UE individuano di comune accordo i principali settori per il coordinamento in base all'analisi annuale della crescita e alla relazione sul meccanismo di allerta.	AGS AMR		I leader dell'UE adottano le priorità economiche basate sull'analisi annuale della crescita AGS			I ministri nazionali discutono le raccomandazioni specifiche per paese	I leader dell'UE approvano le raccomandazioni specifiche per paese definitive CSR			
Stati membri		Gli Stati membri adottano i bilanci			Gli Stati membri presentano i programmi nazionali di riforma (sulle politiche economiche) e i programmi di stabilità o di convergenza (sulle politiche di bilancio)						Zona euro Gli Stati membri presentano i documenti programmatici di bilancio e i programmi di partenariato economico (paesi soggetti a PDE)	
Parlamento europeo					Dialogo sulle priorità economiche						Dibattito/risoluzione sul semestre europeo e sulle raccomandazioni specifiche per paese CSR	

Glossario: AGS: analisi annuale della crescita - AMR: relazione sul meccanismo di allerta - CSR: raccomandazioni specifiche per paese - EDP: procedura per i disavanzi eccessivi - IDR: esame approfondito

Commissione europea