



Bruxelles, 16.11.2016
COM(2016) 725 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 2017

Introduzione

L'analisi annuale della crescita per il 2017 definisce le priorità economiche e sociali più urgenti su cui l'Unione europea e gli Stati membri devono concentrare la loro attenzione nei prossimi mesi. Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione tenuto il 14 settembre 2016, il Presidente della Commissione ha sottolineato la necessità per l'Europa di consolidare la ripresa economica e di investire massicciamente nei giovani, in chi cerca lavoro, nelle start-up e nelle PMI europee. La lettera d'intenti firmata dal Presidente e dal primo Vicepresidente nello stesso giorno, e indirizzata ai Presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio, sottolinea la necessità di realizzare una ripresa economica che offra benefici a tutti, in particolare alle fasce più deboli della società, e che rafforzi l'equità e la dimensione sociale del mercato unico. La lettera individua una serie di modalità attraverso le quali rilanciare ciò che costituisce la priorità assoluta della Commissione: occupazione, crescita e investimenti nell'Unione¹. Anche la "tabella di marcia di Bratislava", approvata dai capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri il 16 settembre 2016, evidenziava come priorità la garanzia di un promettente futuro economico per tutti, la preservazione del nostro stile di vita e l'offerta di migliori opportunità ai giovani.

Gli orientamenti strategici contenuti nella presente analisi annuale della crescita sono accompagnati da una specifica raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro², una comunicazione su un orientamento positivo della politica di bilancio per la zona euro³ e un'analisi approfondita delle condizioni economiche⁴, del mercato del lavoro e sociali⁵. Tali orientamenti si fondano su una strategia di politica economica volta a creare un triangolo virtuoso di investimenti, riforme strutturali e gestione responsabile delle finanze pubbliche che la Commissione persegue dall'inizio del suo mandato, nel quadro del suo programma globale per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Essi hanno inoltre beneficiato dell'apporto delle discussioni svoltesi in seno al Parlamento europeo, al Consiglio e alle altre istituzioni dell'UE in seguito al discorso sullo stato dell'Unione. Inoltre, sono state prese in considerazione anche le opinioni espresse dalle parti sociali nell'ambito dei dialoghi instaurati.

Nell'UE si registrano numerosi sviluppi positivi, indice della resilienza e della ripresa dell'economia europea, nonostante la diffusa incertezza che regna a livello mondiale. La crescita sta ripartendo in tutti gli Stati membri. Gli investimenti hanno iniziato ad aumentare. Dal 2013 sono stati creati 8 milioni di posti di lavoro e anche il tasso di occupazione è aumentato. Se le tendenze attuali persisteranno, l'obiettivo di un tasso di occupazione del 75% previsto da Europa 2020 potrebbe di fatto essere centrato. L'aumento dei tassi di attività nel corso degli anni, nonostante la crisi, è un'ulteriore prova dei miglioramenti strutturali che hanno caratterizzato i mercati del lavoro. Il livello del disavanzo pubblico medio, che fino a pochi anni fa era superiore al 6% per la zona euro, quest'anno è al di sotto del 2% e continuerà a ridursi. I livelli del debito pubblico si sono stabilizzati e dovrebbero ridursi.

Tuttavia, non bisogna abbassare la guardia perché la ripresa resta fragile. La crescita, l'occupazione e gli investimenti continuano ad essere frenati dagli strascichi della crisi e da carenze strutturali risalenti agli anni pre-crisi. Nonostante i recenti miglioramenti, la disoccupazione è ancora troppo alta in molte parti d'Europa e molti Stati membri stanno pagando le conseguenze sociali del prolungato periodo contrassegnato da un elevato tasso di

¹ http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_it

² COM(2016) 726.

³ COM(2016) 727.

⁴ COM(2016) 728.

⁵ COM(2016) 729.

disoccupazione. Inoltre, i tassi di crescita del PIL e di aumento della produttività restano inferiori alle potenzialità complessive e gli investimenti continuano a essere inferiori ai livelli pre-crisi. Per di più, nella zona euro e nell'UE in generale sussistono squilibri significativi e rischi più ampi, in molti casi con uno stallo della convergenza tra gli Stati membri e all'interno degli stessi.

Riquadro 1. Principali sviluppi economici e sociali nel periodo 2014-2016

Da quando la Commissione si è insediata si sono registrati numerosi sviluppi positivi:

- Da alcuni anni l'economia dell'UE e della zona euro è tornata a una discreta crescita, che dovrebbe proseguire nei prossimi anni. Il PIL dell'UE attualmente è superiore a quello del periodo pre-crisi.
- La ripresa è sempre più in grado di creare posti di lavoro, anche grazie alle recenti riforme strutturali attuate in diversi Stati membri. Dal 2013 sono stati creati 8 milioni di posti di lavoro, di cui quasi 5 milioni dall'inizio del mandato dell'attuale Commissione.
- Il tasso di disoccupazione dell'UE ha continuato a scendere attestandosi nel settembre 2016 all'8,6%, il livello più basso dal 2009.
- Allo stesso tempo, il tasso di occupazione nella fascia d'età 20-64 (71,1% nel secondo trimestre del 2016) è per la prima volta superiore a quello del 2008. Se la tendenza attuale continuerà, l'obiettivo di un tasso di occupazione del 75% fissato dalla strategia Europa 2020 potrebbe essere a portata di mano.
- Dal 2014 nell'UE gli investimenti complessivi hanno ricominciato ad aumentare e secondo le previsioni tale tendenza persisterà (UE: 2014: +1,2%; 2015: +2,2%; 2016: +2%; 2017: +2,1% 2018: +2,8%).
- I disavanzi pubblici nella zona euro si sono ridotti rispetto ad alcuni anni fa, passando da una media del 6% del PIL a una percentuale ben al di sotto del 2% nel 2016, e tale tendenza è destinata a proseguire. Ciò ha consentito a una serie di paesi di uscire dalla procedura per i disavanzi eccessivi negli ultimi anni.
- Il debito pubblico nell'UE e nella zona euro è destinato a continuare a ridursi rispetto al picco del 2014 e dovrebbe collocarsi all'86% nel 2016 (91,6% nella zona euro) e continuare a diminuire leggermente nei prossimi due anni.

Tuttavia, non c'è spazio per l'autocompiacimento:

- I fattori che finora hanno contribuito alla ripresa (calo dei prezzi del petrolio, deprezzamento dell'euro) si stanno assottigliando e si profilano all'orizzonte rischi derivanti non solo, tra le altre cose, dal contesto globale ma anche dall'incertezza generata dall'esito del referendum nel Regno Unito.
- Finora la politica monetaria della Banca centrale europea (BCE), compresi i bassi tassi d'interesse generati da tale politica, ha contribuito notevolmente alla ripresa.
- La crescita, ancora modesta, continua ad essere frenata dagli strascichi della crisi, come il debito privato, ma anche da carenze strutturali risalenti agli anni pre-crisi. La situazione del settore bancario è un esempio lampante.
- Si constatano ancora squilibri macroeconomici e una convergenza limitata, soprattutto nella zona euro.
- L'invecchiamento della popolazione esercita pressioni sulla sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale.
- In alcuni paesi il livello del debito è estremamente alto; sette Stati membri della zona euro presentano un debito prossimo o superiore al 100% del PIL.
- In molti Stati membri le riforme strutturali non sono state completate e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese è troppo spesso lacunosa. La modernizzazione dei mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro resta una priorità in molti Stati membri.
- Elevati livelli di disuguaglianza riducono sia la produzione dell'economia sia il potenziale per una crescita sostenibile, e i rischi di povertà e di esclusione sociale restano molto alti, sebbene si stiano attenuando.
- Nonostante si sia ridotta, la disoccupazione resta molto elevata in alcuni Stati membri.

Inoltre, la globalizzazione e gli sviluppi demografici e tecnologici sono fattori importanti in grado di innescare cambiamenti che devono andare a beneficio di tutti. Questa spinta può e deve essere mantenuta, ma potrebbe essere necessario integrarla attraverso, in particolare, sforzi che permettano di ripartire equamente i vantaggi della globalizzazione e dell'evoluzione tecnologica, compresa la digitalizzazione, tra i diversi gruppi sociali - i giovani soprattutto. Le preoccupazioni concernenti la parità, l'equità e l'inclusività impongono il ricorso ad azioni di sensibilizzazione a tutti i livelli circa l'impatto delle politiche e delle riforme in materia di distribuzione del reddito.

Come sottolineato dal Parlamento europeo⁶, il reale successo del coordinamento della politica economica nell'ambito del semestre europeo può essere valutato soltanto attraverso l'attuazione delle riforme fondamentali indicate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Sebbene il semestre abbia indotto riforme significative negli Stati membri, l'attuazione complessiva è ancora deludente in alcune aree e varia da paese a paese. Grazie alla razionalizzazione del semestre, le raccomandazioni sono ora incentrate sulle principali sfide che ciascuno Stato membro si trova ad affrontare. Inoltre, le attività di analisi comparativa e di valutazione inter pares sono state intensificate nelle varie formazioni del Consiglio. L'attuazione delle priorità concordate resta una priorità.

L'UE dovrebbe assicurare un contesto idoneo e favorevole in termini di migliore regolamentazione e orientamento delle politiche, come illustrato nelle priorità del programma di lavoro della Commissione⁷, ma spetta agli Stati membri fornire gran parte della risposta politica. L'UE ha avanzato proposte concrete per consolidare la ripresa e aumentare la resilienza nei confronti di shock futuri. Ad esempio, la raccomandazione del Consiglio sui comitati nazionali per la produttività, adottata a settembre, invita gli Stati membri a riflettere su un concetto ampio di competitività, ponendo l'accento sull'aumento della produttività e della crescita. Per aumentare il potenziale di crescita e promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, sono necessari progressi più rapidi nell'adozione delle riforme in linea con le raccomandazioni specifiche per paese rivolte a ciascuno Stato membro, unitamente a una programmazione e un'attuazione adeguate. Gli Stati membri dovrebbero introdurre queste riforme in modo da tenere pienamente conto dell'impatto a breve e medio termine, compresi gli effetti distributivi e i costi nel tempo.

Riquadro 2. Sintesi dei principali ambiti d'intervento a livello UE

A livello di Unione europea, la Commissione attuale si è impegnata a:

- perseguire una politica economica basata su un triangolo virtuoso di promozione degli investimenti, prosecuzione delle riforme strutturali e gestione responsabile delle politiche di bilancio. Ha rinnovato il semestre europeo di conseguenza, anche prevedendo più tempo per il dialogo con gli Stati membri e integrando le considerazioni di carattere sociale negli obiettivi economici;
- applicare le disposizioni del patto di stabilità e crescita, anche facendo ricorso alla flessibilità insita in tale patto per tenere meglio conto del ciclo economico e agevolare le riforme e gli investimenti, attraverso le cosiddette clausole degli "investimenti" e delle "riforme strutturali";
- attuare un piano di investimenti per l'Europa per ovviare alla carenza di investimenti, anche mediante la proroga del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), un impatto più incisivo dei fondi UE a sostegno del piano, azioni volte a superare gli ostacoli agli investimenti e nuove fonti di finanziamento per l'economia reale, attraverso l'Unione dei mercati dei capitali;
- adottare i provvedimenti necessari per approfondire il mercato unico nel settore dei servizi e dei prodotti e in quello delle infrastrutture, completare l'Unione dell'energia e creare un vero mercato unico digitale, ampliare le opportunità per le imprese dell'UE tramite accordi commerciali e assicurare un'equa imposizione fiscale in tutta l'UE;
- dare priorità agli investimenti in capitale umano varando una nuova agenda per le competenze, promuovendo l'attuazione della Garanzia per i giovani ed effettuando analisi comparative dei risultati in materia di istruzione e formazione;
- completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa valendosi degli strumenti esistenti e facendo il migliore uso possibile dei trattati ("approfondire facendo"), anche sostenendo il dialogo sociale nell'UE, e attraverso iniziative volte a completare l'Unione bancaria e a tenere meglio conto delle priorità della zona euro nel suo complesso.

Il programma di lavoro della Commissione per il 2017 sintetizza le priorità per il prossimo anno.

⁶ Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: attuazione delle priorità per il 2016, 2016/2101(INI).

⁷ COM(2016) 710.

Tutti gli strumenti politici – monetari, di bilancio e strutturali - devono essere utilizzati singolarmente e collettivamente per rafforzare l'occupazione, la crescita, gli investimenti e la stabilità finanziaria. Nell'attuale contesto di bassa inflazione, crescita ridotta e bassi tassi di interesse, oltre a un orientamento favorevole della politica monetaria occorrono interventi in altri ambiti per garantire la ripresa economica. In un contesto globale caratterizzato da maggiori incertezze, è fondamentale mobilitare tutti i motori della crescita interna attraverso un'adeguata combinazione di politiche.

Alla luce di quanto esposto, la Commissione invita gli Stati membri a raddoppiare gli sforzi sui tre elementi del triangolo virtuoso della politica economica ponendo l'accento sulla giustizia sociale per realizzare una crescita più inclusiva:

- promozione degli investimenti;
- prosecuzione delle riforme strutturali;
- gestione responsabile delle politiche di bilancio.

1. Promozione degli investimenti

1.1 Migliorare il funzionamento del settore finanziario

L'accesso ai finanziamenti è fondamentale perché le imprese possano crescere e innovare. In alcuni Stati membri la percentuale di PMI che considera l'accesso ai finanziamenti la sfida più importante da affrontare è ancora alta (30% in Grecia e 25% a Cipro). I finanziamenti rappresentano un problema anche per le imprese più piccole (il 12% delle microimprese), le imprese relativamente giovani (il 13% di quelle costituite negli ultimi due-cinque anni) e le giovani imprese in rapida espansione (il 14% delle imprese con un tasso di crescita annuo pari ad almeno il 20%, le cosiddette gazzelle)⁸. Poiché le PMI si affidano principalmente al settore bancario per i finanziamenti, il loro accesso al credito continua a essere motivo di preoccupazione, in particolare nei paesi con sistemi bancari interessati da programmi di aggiustamento. Al fine sia di sostenere e riformare il quadro per il capitale di rischio, che è essenziale in particolare per le imprese in forte espansione, sia di aiutare i mercati finanziari a concedere più crediti all'economia, la Commissione ha proposto modifiche dei regolamenti sui fondi europei per il capitale di rischio (EuVECA) e sui fondi europei per l'imprenditoria sociale (euSEF), segnando un ulteriore progresso verso la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali.

L'Unione dei mercati dei capitali può offrire le condizioni per un accesso equo ai finanziamenti da parte di tutte le imprese in tutti gli Stati membri, incentivando in tal modo gli investimenti e l'innovazione senza generare distorsioni. Le condizioni e i modelli di finanziamento variano notevolmente da uno Stato membro all'altro, alterando la funzione principale del settore finanziario che consiste nel fungere da intermediario efficiente tra le fonti di capitale e le opportunità di investimento. La realizzazione di una vera Unione dei mercati dei capitali fornirà fonti di finanziamento alternative, attraverso i mercati azionari e obbligazionari, da un lato per integrare il sistema bancario e dall'altro per agevolare una valutazione dei rischi e un'allocazione dei capitali adeguate nel sistema finanziario. In effetti, i flussi di capitale dovrebbero indirizzarsi ad aree in cui l'aumento della produttività è maggiore e in cui vengono svolte attività altamente produttive e realizzate innovazioni. Una maggiore integrazione dei mercati dei capitali consentirebbe inoltre di attutire gli shock economici attraverso la condivisione dei rischi del settore privato. Oltre a garantire la rapida adozione

⁸ Indagine sull'accesso al credito delle imprese (SAFE), <http://ec.europa.eu/growth/safe>

delle misure già proposte dalla Commissione, è necessario apportare ulteriori modifiche al quadro legislativo applicabile agli investimenti effettuati dalle imprese assicurative e dalle banche nelle attività infrastrutturali e nelle piccole e medie imprese per contribuire ad aumentare il finanziamento dell'economia. Inoltre, le inefficienze dei regimi nazionali in materia di insolvenza generano condizioni di accesso al credito diseguali negli Stati membri. La Commissione presenterà a breve una proposta sui quadri di ristrutturazione preventiva, sulle seconde opportunità e sulle misure per migliorare le procedure di insolvenza.

Gli Stati membri devono inoltre far fronte alle restanti vulnerabilità nel settore bancario per stimolare gli investimenti e agevolare il finanziamento dell'economia europea.

L'elevato livello di crediti deteriorati costituisce tuttora un grave problema in numerosi Stati membri. I crediti deteriorati e le inefficienze operative, in combinazione con interessi bassi e crescita ridotta, pesano sulla redditività delle banche, il che a sua volta incide sulla capacità delle banche di generare nuovo capitale o di aumentare quello esistente per consentire l'erogazione di nuovi prestiti e pertanto sulla loro capacità di sostenere la ripresa economica. Per rompere questo circolo vizioso è necessario liberare le banche da questo peso, senza tuttavia incidere sulle finanze pubbliche. In tale contesto è fondamentale disporre di quadri efficaci in materia di procedure extragiudiziali e insolvenza, anche per quanto riguarda la ristrutturazione preventiva, e le riforme adottate dovrebbero essere pienamente attuate. La gestione dei crediti deteriorati da parte di istituti specializzati diversi dalle banche e la loro vendita a tali istituti dovrebbero essere possibili e incoraggiate in tutti gli Stati membri, in linea con la pertinente legislazione.

Occorre incoraggiare le banche a continuare a rafforzare la loro efficienza operativa.

Fattori congiunturali e strutturali, tra cui i nuovi requisiti normativi e un contesto di bassi rendimenti, hanno inciso sulla redditività delle banche. L'adeguamento dei modelli aziendali delle banche al nuovo contesto operativo richiede ulteriori sforzi, che possono comprendere un'ulteriore riduzione della sovracapacità e il consolidamento del settore. Ci si dovrebbe accordare rapidamente su misure normative rilevanti al fine di garantire la chiarezza e la certezza del diritto, evitando nel contempo un impatto eccessivo sul finanziamento dell'economia reale. Ulteriori iniziative previste a livello internazionale non dovrebbero comportare un significativo aumento complessivo dei requisiti patrimoniali.

I progressi verso il completamento dell'Unione bancaria dovrebbero essere rapidi e richiedono, in parallelo, miglioramenti miranti a un'ulteriore riduzione e condivisione dei rischi.

La resilienza del settore bancario è notevolmente aumentata negli ultimi anni. Tuttavia, nel 2016 si sono registrati episodi di forte pressione sui corsi dei titoli bancari, anche a causa degli sviluppi sui mercati internazionali, ad esempio gli episodi di turbolenza in Cina o l'esito del referendum nel Regno Unito. È essenziale preservare la fiducia nel settore bancario e continuare nell'opera di ricostruzione di tale fiducia. La direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche insieme alle norme UE sugli aiuti di Stato forniscono il quadro per salvaguardare la stabilità finanziaria proteggendo nel contempo i contribuenti. I lavori per l'istituzione di un sostegno comune al Fondo di risoluzione unico dovrebbero essere accelerati. Le discussioni su un sistema europeo di garanzia dei depositi (EDIS) dovrebbero proseguire, con l'obiettivo di raggiungere un accordo tra i colegislatori quanto più rapidamente possibile; si dovrebbe inoltre dare priorità all'adozione delle prossime proposte per la riduzione dei rischi.

1.2 Aumentare l'impatto dei fondi UE a sostegno del piano di investimenti per l'Europa

Il piano di investimenti per l'Europa si è rivelato un valido strumento per ottenere risultati concreti e incoraggiare un aumento sostenibile degli investimenti negli Stati membri. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) ha mobilitato quasi 138 miliardi di EUR in 27 Stati membri in poco più di un anno, periodo nel quale ne avrebbero beneficiato quasi 300 000 PMI⁹. Il piano di investimenti per l'Europa, attraverso le sue varie componenti (strumenti finanziari, assistenza tecnica e misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale), sta facendo realmente la differenza in vari settori attraverso il sostegno a progetti innovativi che contribuiscono alla creazione di posti di lavoro e alla crescita nelle comunità locali e a combattere la disoccupazione giovanile. Questi progetti sono cruciali per il futuro dell'economia dell'UE e riguardano ambiti chiave quali il sostegno alle PMI, l'innovazione e le attività di ricerca e sviluppo, le energie rinnovabili, l'efficienza energetica e le infrastrutture digitali e dei trasporti.

Un maggior numero di progetti in un maggior numero di Stati membri potrà beneficiare del piano di investimenti. La Commissione ha proposto di prorogare il FEIS (proponendo un "FEIS 2.0") e di raddoppiarne l'importo fino a raggiungere 630 miliardi di EUR entro il 2022, migliorandone al tempo stesso la copertura geografica e settoriale. È essenziale adottare rapidamente questa proposta¹⁰.

Oltre alla proroga del FEIS, è previsto l'ulteriore miglioramento della copertura geografica attraverso possibilità aggiuntive e semplificate di combinare il FEIS con i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), associate a un'assistenza tecnica rafforzata in tutta Europa. Il nuovo periodo di programmazione dei fondi SIE, il cui contributo ammonta a 454 miliardi di EUR per gli investimenti negli Stati membri nel periodo 2014-2020, ha focalizzato maggiormente l'attenzione sull'uso effettivo ed efficiente delle risorse dell'UE, imponendo ai programmi di individuare chiaramente i risultati attesi e di tradurli in obiettivi quantificabili. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad adoperarsi per la creazione di condizioni legislative e strutturali che consentano ai settori cui sono destinati i fondi di conseguire efficacemente gli obiettivi. Per il futuro, la Commissione ha proposto di aumentare le possibilità di combinare il FEIS con i fondi SIE, nonché con il Meccanismo per collegare l'Europa.

Gli investimenti sostenibili stimolano la produttività in tutti i comparti economici attraverso una maggiore efficienza nell'uso delle risorse e dell'energia e la riduzione dei costi dei fattori produttivi, riducendo allo stesso tempo gli impatti e i costi esterni. In particolare, il sostegno alla transizione verso un'economia circolare e a basse emissioni di CO₂ creerà nuovi posti di lavoro nel settore dei servizi, ad esempio nei servizi innovativi, di manutenzione e di riparazione, e nel campo della progettazione e realizzazione di prodotti nuovi e più sostenibili. Settori specifici in cui la rilevanza macroeconomica dell'economia circolare e l'uso più efficiente delle risorse sono potenzialmente significativi includono gli appalti pubblici verdi, gli investimenti in infrastrutture per i rifiuti e le acque, l'edilizia sostenibile, le materie prime essenziali, i biocarburanti e i prodotti biochimici e gli investimenti per l'energia e il clima.

⁹ COM(2016) 359 e COM(2016) 581.

¹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo, ottobre 2016: il Consiglio europeo invita il Consiglio ad approvare la sua posizione negoziale relativa alla proposta della Commissione per un nuovo FEIS nella riunione del 6 dicembre, tenendo conto della valutazione esterna indipendente che sarà presentata a novembre.

Gli investimenti devono essere focalizzati anche sul capitale umano e le infrastrutture.

Lo sviluppo di servizi di assistenza di lunga durata e di strutture per l'infanzia a prezzi accessibili e flessibili è particolarmente importante per ridurre gli obblighi di assistenza nei confronti di anziani e bambini, che spesso ricadono sulle donne. Sono inoltre necessari ingenti sforzi in termini di investimenti nell'istruzione e nell'apprendimento permanente al fine di sostenere l'occupabilità e arginare il rischio di divari a livello di retribuzione e condizioni di lavoro tra lavoratori altamente e scarsamente qualificati.

Gli Stati membri beneficeranno di indicazioni più chiare sulle norme di contabilità pubblica (SEC 2010), in particolare nell'ambito dei partenariati pubblico-privato. Il 29 settembre 2016 è stata pubblicata una guida al trattamento statistico dei partenariati pubblici e privati, compilata da Eurostat in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti e rivolta principalmente a soggetti privati¹¹. Alla pubblicazione ha fatto seguito un'attiva campagna di sensibilizzazione. Inoltre, la Commissione sta seguendo da vicino l'impatto dell'interpretazione delle norme di contabilità pubblica sulla creazione di partenariati pubblici e privati in vari settori e, se necessario, prenderà in considerazione ulteriori provvedimenti.

1.3 Superare gli ostacoli agli investimenti

L'UE e i suoi Stati membri hanno preso provvedimenti per superare gli ostacoli agli investimenti, ma occorre fare di più. Mentre la Commissione continuerà a impegnarsi per migliorare il contesto generale per gli investimenti a livello di UE, anche mediante l'approfondimento del mercato unico, gli Stati membri dovrebbero intensificare i propri sforzi per rimuovere gli ostacoli agli investimenti a livello nazionale, regionale e locale.

Investimenti sostenibili richiedono un contesto imprenditoriale solido e prevedibile. La Commissione ha già presentato iniziative volte a facilitare il finanziamento dell'economia reale, ad esempio l'abbassamento della copertura patrimoniale richiesta alle imprese di assicurazione e di riassicurazione in relazione agli investimenti nelle infrastrutture e l'adozione di una guida pratica sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al finanziamento pubblico delle infrastrutture¹². Inoltre, il lavoro sull'Unione dell'energia, l'Unione dei mercati dei capitali, la strategia per il mercato unico, la strategia per il mercato unico digitale, il pacchetto sull'economia circolare e gli accordi internazionali sugli scambi commerciali e gli investimenti riguarda misure specifiche che, una volta attuate completamente, contribuiranno a eliminare gli ostacoli, promuovere l'innovazione e migliorare il contesto per gli investimenti. Ad esempio, nel quadro dell'Unione dell'energia, dovrebbe essere istituito un processo di governance fondato sui piani nazionali per l'energia e il clima per il 2030 e oltre, in grado di offrire prevedibilità alle imprese, a chi investe e alla società in generale. Vi dovrebbe essere inoltre maggiore certezza *ex ante* circa la contabilità pubblica per settori specifici come ad esempio l'efficienza energetica. La piena diffusione in tutta l'Unione europea del 5G (la quinta generazione di sistemi di comunicazione mobile) entro il 2025 può potenzialmente creare due milioni di posti di lavoro. Inoltre, il recente rilancio della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società¹³ contribuirà ad aumentare l'interesse nei confronti dell'UE come luogo in cui investire offrendo alle imprese regole prevedibili, condizioni di parità e riduzione dei costi di adeguamento alla normativa. In aggiunta, essa sosterrà l'innovazione in Europa, permettendo di detrarre dalle tasse i costi degli investimenti in ricerca e sviluppo e facendo fronte alla tendenza dell'imposizione fiscale a privilegiare il finanziamento tramite debito a scapito di quello tramite capitale azionario.

¹¹ Eurostat/EPEC/Banca europea per gli investimenti, Guida al trattamento statistico dei PPP, settembre 2016.

¹² C/2016/2946.

¹³ COM(2016) 685.

Un'altra priorità è rappresentata dall'importanza degli investimenti in conoscenza, innovazione, istruzione e TIC in quanto motori per la crescita. In vari Stati membri il forte calo degli investimenti in attrezzature e macchinari spiega in parte il calo di produttività dopo la crisi. Allo stesso tempo, saranno necessari maggiori investimenti in attività immateriali come ad esempio ricerca e sviluppo, TIC e formazione per incentivare l'aumento della produttività totale dei fattori e catalizzare gli investimenti. Gli Stati membri devono provvedere affinché la ripartizione del capitale sia improntata alla massima efficienza. In passato, la produttività totale dei fattori, che include una serie di fattori quali l'innovazione e un'assegnazione più efficiente delle risorse, ha contribuito alla crescita e alla produttività nell'UE in misura minore rispetto agli Stati Uniti. I risultati modesti dell'Europa sono imputabili a problemi strutturali relativi ai mercati dei prodotti, dei servizi, dei capitali e del lavoro. Migliorare l'interazione tra ricerca universitaria e sviluppo commerciale di prodotti e servizi è fondamentale per stimolare la competitività e la crescita. Nella stessa ottica, la creazione di piattaforme nazionali sulla digitalizzazione dell'industria aiuterebbe a sfruttare i fondi UE destinati a tal fine per realizzare importanti investimenti che rafforzeranno anche la competitività della nostra economia.

Gli Stati membri devono intensificare gli sforzi al fine di attuare le riforme necessarie per eliminare gli ostacoli agli investimenti individuati nel quadro del semestre europeo. Nonostante i provvedimenti adottati da alcuni Stati membri, in particolare dai paesi della zona euro fortemente colpiti dalla crisi, i progressi nella rimozione degli ostacoli agli investimenti sono stati nel complesso discontinui e occorrono ulteriori interventi. Ciò riguarda settori come l'insolvenza, gli appalti pubblici, l'efficienza e la trasparenza della pubblica amministrazione e le normative settoriali, come pure il funzionamento dei mercati del lavoro e dei prodotti. In particolare, sono necessari un'amministrazione pubblica efficiente e trasparente e sistemi giudiziari efficaci per favorire la crescita economica e offrire servizi di alta qualità a imprese e cittadini. In alcuni Stati membri, tra gli ostacoli agli investimenti figurano anche un alto livello di tassazione e l'eccessiva complessità dei sistemi tributari, la corruzione, quadri di ricerca e innovazione deboli e difficoltà di accesso ai finanziamenti, in particolare per le PMI. Le riforme indicate nelle raccomandazioni specifiche per paese sono necessarie per mantenere e innalzare i livelli di investimento negli Stati membri tenendo conto delle specificità nazionali.

1.4 Opportunità per le imprese dell'UE di trarre vantaggio dai mercati globali e beneficiare degli investimenti

Le esportazioni verso il resto del mondo sono diventate una fonte di occupazione sempre più importante per i lavoratori europei. Grazie alla competitività internazionale delle nostre imprese, le esportazioni fuori dall'UE attualmente danno lavoro a più di 30 milioni di europei (due terzi in più rispetto a 15 anni fa), il che significa che in Europa quasi un posto di lavoro su sette dipende dalle esportazioni. Si tratta di posti di lavoro altamente qualificati e meglio retribuiti rispetto alla media diffusi in tutti gli Stati membri dell'UE e collegati sia direttamente sia indirettamente alle esportazioni effettuate fuori dall'Unione. Ad esempio, 200 000 posti di lavoro in Polonia, 140 000 in Italia e 130 000 nel Regno Unito sono collegati alle esportazioni tedesche verso paesi al di fuori dall'UE. Dalle esportazioni francesi fuori dall'UE dipendono 150 000 posti di lavoro in Germania, 50 000 in Spagna e 30 000 in Belgio. Ne consegue che i vantaggi del commercio, ivi inclusi i considerevoli vantaggi per i consumatori europei, hanno una ricaduta molto più vasta di quanto abitualmente non si pensi. Alla luce dei primi segni di inversione di tendenza nel commercio mondiale, vi è l'esigenza di preservare l'apertura e agevolare l'ulteriore integrazione delle imprese dell'UE nelle catene del valore globali, in particolare per i fornitori di servizi e le PMI.

L'UE si trova nella posizione ideale per sfruttare la politica commerciale e di investimento al fine di contribuire al raggiungimento di questo obiettivo a vantaggio di imprese, consumatori e lavoratori. L'UE è il principale esportatore e importatore mondiale di beni e servizi considerati nel loro insieme, configurandosi quindi come il principale partner commerciale per circa 80 paesi e il secondo partner più importante per altri 40 paesi. L'UE dovrebbe sfruttare questa forza a vantaggio dei cittadini dell'UE e delle persone che vivono in altre parti del mondo, in particolare quelle dei paesi più poveri.

La ratifica dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici creerà nuove opportunità per le imprese dell'UE. L'accordo genera certezza delle politiche e degli investimenti per le imprese dell'UE che operano nei settori a basse emissioni (compresi i settori a basse emissioni di CO₂), non solo in Europa ma anche nel resto del mondo. L'UE e i suoi Stati membri sono i maggiori erogatori di finanziamenti pubblici per il clima a favore dei paesi in via di sviluppo. Insieme, essi forniscono circa un terzo dei finanziamenti pubblici disponibili per le azioni volte a combattere i cambiamenti climatici e sono responsabili di quasi la metà degli impegni nei confronti del Fondo verde per il clima. Nel periodo 2014-2020 almeno il 20% del bilancio dell'UE sarà destinato alle azioni per il clima. L'UE finanzia l'Alleanza mondiale contro i cambiamenti climatici, una delle iniziative per il clima più importanti al mondo. Per incrementare gli aiuti destinati ai più poveri e vulnerabili, l'UE ha inaugurato una nuova fase, con un impegno previsto di circa 350 milioni di EUR per il periodo 2014-2020, grazie al quale i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo saranno aiutati ad adattarsi agli effetti dei cambiamenti climatici. L'anno scorso l'UE e gli Stati membri hanno stanziato 17,6 miliardi di EUR per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i cambiamenti climatici. Ciò dimostra la determinazione dell'UE ad assumersi la sua giusta parte di responsabilità nel conseguimento dell'obiettivo, fissato dai paesi sviluppati, di erogare 100 miliardi di USD di finanziamenti annuali provenienti da varie fonti a favore dei paesi in via di sviluppo entro il 2020.

È necessario rafforzare l'attrattività dell'UE per gli investitori sia esteri che domestici. La quota UE dei flussi mondiali di investimenti esteri diretti è scesa dal 50% circa del periodo pre-crisi al 20% nel 2014. Mentre i flussi di investimenti esteri diretti sono influenzati dagli sviluppi a livello mondiale e da eventi in larga misura esterni all'UE, gli afflussi dipendono da una serie di fattori di localizzazione specifici di ciascun paese, di ciascuna impresa e dei diversi settori, che incidono sul contesto degli investimenti e possono essere direttamente influenzati dai responsabili politici nel breve e nel medio termine.

2. Prosecuzione delle riforme strutturali

2.1. Creare posti di lavoro e potenziare le competenze

Gli Stati membri devono investire di più per creare condizioni favorevoli a una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, a un maggior numero di posti di lavoro di qualità e ad attività di formazione e riqualificazione efficaci. Oltre a mercati occupazionali efficienti e flessibili, servono maggiori competenze e maggiore sostegno al momento di passare da un lavoro all'altro, come pure sistemi previdenziali saldamente ancorati a standard sociali solidi. Gli Stati membri che hanno optato per riforme globali del mercato del lavoro e della sicurezza sociale prima della crisi sono stati maggiormente in grado di sostenere l'occupazione e mantenere l'equità nel periodo in cui il contesto economico si è deteriorato. Tali riforme si traducono in: accordi contrattuali flessibili e affidabili (che promuovono agevoli transizioni sul mercato del lavoro ed evitano un mercato del lavoro a due livelli); strategie complete di apprendimento permanente; efficaci politiche attive del mercato del lavoro; sistemi di protezione sociale adeguati e sostenibili. Altri Stati membri hanno

varato riforme in tal senso durante la crisi, contribuendo ad aumentare l'intensità occupazionale della crescita attuale.

In molti Stati membri la popolazione in età lavorativa e la forza lavoro sono in costante diminuzione, soprattutto a causa dei bassi tassi di natalità, dell'invecchiamento demografico, dell'emigrazione e delle uscite dal mercato del lavoro per motivi di salute.

In questo contesto, occorre affrontare la precarietà e la segmentazione del mercato del lavoro per ridurre gli effetti negativi sulla domanda interna e sulla crescita della produttività. Anche le pari opportunità sono fondamentali per l'equità sociale. Aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, colmare l'ingiustificato divario retributivo di genere, aiutare uomini e donne a conciliare meglio lavoro e vita privata, compiere ulteriori progressi nell'inclusione dei gruppi svantaggiati e combattere le discriminazioni contro le persone provenienti da un contesto migratorio sono esempi di come la crescita e l'equità sociale debbano procedere di pari passo. In quest'ottica, gli Stati membri devono garantire l'accesso a servizi di qualità e a prestazioni in natura quali le strutture per l'infanzia, gli alloggi, l'assistenza sanitaria e a lungo termine, l'istruzione e la formazione. Servizi di qualità e prestazioni in natura contribuiscono ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne, e a promuovere l'inclusione sociale. Va rivolta attenzione anche alle politiche abitative, come mezzo per rimuovere gli ostacoli alla mobilità geografica a livello nazionale, mediante indennità mirate o programmi di edilizia sociale.

Un certo numero di Stati membri dovrà predisporre strutture adeguate per far fronte all'afflusso di migranti, compresi i rifugiati, al di là del fabbisogno immediato a breve termine.

Gli effetti economici e di bilancio sono innegabili, ma questo non significa che non possano essere gestiti o quantificati da un punto di vista macroeconomico. A livello strategico, è cruciale agevolare la rapida integrazione di queste persone nelle società di accoglienza in modo da affrontare anche le sfide a più lungo termine riguardanti le politiche in materia di mercato del lavoro e istruzione, le istituzioni e i sistemi sociali. La capacità di adeguare le politiche e di sviluppare incentivi e capacità per promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro avrà un'incidenza diretta sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Diversi Stati membri, ad esempio, hanno elaborato strategie per agevolare l'integrazione dei migranti in possesso di esperienza e capacità imprenditoriali. Questi Stati membri hanno fornito sostegno ai migranti per aiutarli ad adeguare le loro competenze e la loro esperienza alle condizioni del mercato locale¹⁴.

Nonostante i recenti progressi, gli Stati membri devono adoperarsi ulteriormente per lottare contro la disoccupazione giovanile.

9 milioni di giovani hanno usufruito finora della garanzia UE per i giovani, un quadro volto ad agevolare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro, investire nell'occupabilità dei giovani e prevenire il rischio di esclusione sociale. Gli Stati membri, tuttavia, devono portare avanti l'attuazione di questo quadro e migliorarne l'efficacia onde farne beneficiare i giovani e le regioni più bisognose. La Commissione attiverà tutti i suoi strumenti, ha proposto di destinare fondi supplementari alla garanzia per i giovani e presenterà a breve una nuova iniziativa a loro destinata. Quasi quattro milioni di studenti hanno inoltre beneficiato del programma Erasmus. Un giovane su tre fra i beneficiari di Erasmus Plus si è visto offrire un lavoro dall'impresa in cui aveva effettuato il tirocinio.

¹⁴ Guida pubblicata recentemente dalla Commissione che comprende 22 studi di casi di buone pratiche e uno strumento di autovalutazione interattivo (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421>) per aiutare i prestatori di servizi a migliorare gli interventi destinati ai migranti imprenditori e aspiranti imprenditori.

Gli Stati membri devono rivolgere particolare attenzione alla pertinenza delle competenze per il mercato del lavoro, perché le previsioni indicano per il futuro una carenza di persone in possesso delle necessarie qualifiche di formazione professionale. Per troppi giovani l'istruzione e la formazione professionale iniziale rimangono un ripiego, e solo a una minoranza di lavoratori viene offerta la possibilità di sviluppare ulteriormente le proprie competenze. Modernizzando l'istruzione e la formazione professionale, anche attraverso la promozione di percorsi di apprendimento flessibili, si aiuteranno le persone a sviluppare competenze adeguate e trasferibili durante l'intero arco della vita. Questo presuppone un'intensa collaborazione con le imprese, gli istituti di istruzione superiore e gli istituti di ricerca. La partecipazione attiva delle parti sociali può permettere di sviluppare l'apprendistato in nuovi settori in modo da coprire diversi livelli di competenze, ovviando così allo squilibrio tra domanda e offerta. A livello dell'UE, la revisione della direttiva "Carta blu" mira ad armonizzare e chiarire il quadro giuridico per attrarre cittadini altamente qualificati di paesi terzi, mentre l'iniziativa "garanzia per le competenze" sottolinea la necessità di valutare le esigenze specifiche dei cittadini di paesi terzi.

L'istruzione e la formazione devono essere modernizzate per dotare le persone di migliori competenze, dalle competenze alfabetiche e matematiche a quelle imprenditoriali e digitali. Nel 2015 gli indicatori del livello d'istruzione sono ulteriormente migliorati e il tasso di abbandono scolastico è diminuito nella maggior parte degli Stati membri, attestandosi all'11%. Il fenomeno dell'abbandono scolastico, tuttavia, è più diffuso tra gli alunni rom e tra quelli provenienti da un contesto migratorio, specialmente se nati in un altro paese. Anche il tasso di istruzione terziaria ha registrato una crescita costante e significativa, attestandosi al 38,7% nel 2015 e superando, in 17 Stati membri, l'obiettivo del 40% stabilito dalla strategia Europa 2020. Rispetto agli standard internazionali, tuttavia, troppi europei acquisiscono soltanto competenze di base e digitali limitate. Questo pone l'Europa in una posizione di svantaggio competitivo a fronte dei rapidi cambiamenti dell'economia mondiale. È di fondamentale importanza sviluppare le competenze per favorire una convergenza verso l'alto e promuovere il modello sociale europeo, incentivando al tempo stesso l'imprenditorialità e le capacità di innovazione. Un obiettivo centrale della nuova agenda per le competenze per l'Europa¹⁵ è consentire agli adulti che non hanno conseguito un titolo di istruzione secondaria superiore di valutare il proprio livello di competenze, offrire loro nuove possibilità di formazione e convalidare le competenze acquisite.

Un dialogo sociale efficace è di fondamentale importanza per il buon funzionamento dell'economia sociale di mercato. Gli Stati membri con i migliori risultati sono in genere quelli dove il dialogo sociale è più consolidato. Il successo del dialogo sociale dipende da diversi fattori, tra cui la volontà e la capacità delle parti di impegnarsi per trovare soluzioni, ad esempio per quanto riguarda la fissazione dei salari¹⁶. L'impegno delle parti sociali a livello dell'UE e degli Stati membri è fondamentale per trovare il giusto equilibrio al momento di elaborare e attuare le politiche economiche e sociali in modo globale e lungimirante.

¹⁵ COM(2016) 381.

¹⁶ Il 24 ottobre 2016 si è svolta in sede di comitato per l'occupazione la prima sorveglianza multilaterale tripartita del dialogo sociale negli Stati membri, basata sugli orientamenti in materia di occupazione confermati dal Consiglio EPSCO il 13 ottobre 2016. L'operazione è stata condotta insieme a rappresentanti nazionali dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali.

Di concerto con le parti sociali e conformemente alle prassi nazionali, gli Stati membri dovrebbero impegnarsi affinché i loro sistemi di fissazione dei salari servano a promuovere la creazione di posti di lavoro e ad aumentare il reddito reale, e consentano un migliore adeguamento alle successive variazioni della produttività. In diversi Stati membri, l'andamento salariale non è sufficientemente allineato a quello della produttività. Questo potrebbe determinare una diminuzione della competitività oppure, nel caso di un'evoluzione salariale troppo modesta, indebolire la domanda e la crescita aggregata, frenare l'incremento della produttività, la ricerca, lo sviluppo, l'innovazione e gli investimenti nel capitale umano volti a migliorare le competenze, nonché falsare gli incentivi alla riallocazione delle risorse verso settori con un maggior valore aggiunto, ostacolando l'introduzione di ulteriori cambiamenti strutturali nelle economie dell'UE per renderle più competitive. È importante fare in modo che i diversi livelli di competenze e le divergenze in termini di prestazioni economiche fra regioni, settori e imprese siano tenuti in considerazione. Nel fissare i salari minimi gli Stati membri e le parti sociali dovrebbero tenere conto delle loro ripercussioni sui lavoratori a bassa remunerazione, sulla creazione di posti di lavoro e sulla competitività.

2.2. La politica sociale come fattore produttivo – modernizzare lo Stato assistenziale

Gli Stati membri devono ristrutturare i rispettivi sistemi di protezione sociale per promuovere in modo più efficace la partecipazione al mercato del lavoro e garantire la sicurezza del posto di lavoro e un reddito sostitutivo adeguato. La percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE è ulteriormente diminuita nel 2015, ma rimane molto elevata¹⁷. Sebbene l'UE sia ancora ben lungi dall'obiettivo di Europa 2020 di far uscire almeno 20 milioni di persone dalla povertà e dall'esclusione sociale entro il 2020, il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale si sta riavvicinando al livello del 2008, l'anno di riferimento per il quale è stato fissato l'obiettivo di Europa 2020. La protezione sociale rappresenta una quota consistente della spesa pubblica degli Stati membri, anche a causa dell'aumento della spesa registrato negli ultimi anni, ma la spesa potrebbe essere resa più mirata.

I regimi fiscali e previdenziali dovrebbero fornire un sostegno sociale e incentivi al lavoro adeguati. Migliorare l'adeguatezza e la copertura dei regimi di sostegno al reddito (sussidi di disoccupazione, assistenza sociale, compreso il reddito minimo, e pensioni) è di fondamentale importanza per prevenire l'esclusione sociale e, nel caso dei sussidi di disoccupazione, può aumentare sia la stabilità macroeconomica che la permanenza sul mercato del lavoro, riducendo al contempo la precarietà. I sussidi di disoccupazione dovrebbero essere sufficienti in termini di durata, ammissibilità e livello e accessibili a tutti i dipendenti, indipendentemente dal contratto, pur mantenendo gli incentivi al lavoro e includendo obblighi di proattività per quanto riguarda la ricerca di lavoro e la partecipazione alle misure attive. Si dovrebbe inoltre assicurare un adeguato reddito minimo garantito a coloro che non dispongono di risorse sufficienti per un livello di vita dignitoso. Per le persone in età lavorativa, i sussidi dovrebbero comprendere obblighi per la partecipazione al sostegno attivo onde incentivare l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro, contribuendo quindi alla sostenibilità di questi regimi di sostegno. In alcuni casi questo potrebbe richiedere l'istituzione di sportelli unici per i disoccupati di breve e lunga durata. Dovrebbero inoltre essere promosse le riforme fiscali e previdenziali volte a migliorare gli incentivi al lavoro e a rendere il lavoro finanziariamente conveniente. I sistemi fiscali possono contribuire altresì alla lotta contro le disuguaglianze e la povertà.

¹⁷ Nel 2015 erano a rischio di povertà o di esclusione sociale circa 119 milioni di persone, cioè circa 3,5 milioni di meno rispetto al 2014.

I sistemi pensionistici nazionali dovrebbero rispecchiare meglio l'allungamento della speranza di vita. In coordinamento con le misure per il mercato del lavoro, i sistemi pensionistici dovrebbero permettere a uomini e donne di rimanere in attività fino a un'età avanzata, in linea con l'aumento della speranza di vita, e incoraggiarli in tal senso, nonché riservare i percorsi di pensionamento anticipato a coloro che si trovano realmente nell'impossibilità di lavorare più a lungo. Una vita lavorativa più lunga e gratificante presuppone anche competenze adeguate, possibilità di apprendimento permanente e un ambiente di lavoro favorevole, con una ripartizione dei compiti e orari flessibili. Per facilitare l'equilibrio tra vita professionale e vita familiare in età lavorativa e contribuire a ridurre il divario retributivo di genere, i sistemi pensionistici potrebbero concedere agevolazioni a chi svolge compiti di assistenza, tenendo debitamente conto delle posizioni di bilancio e delle future implicazioni in termini di spesa. Un'ampia copertura delle pensioni integrative può essere un elemento determinante del reddito pensionistico, specialmente se l'adeguatezza delle pensioni pubbliche non è garantita, e dovrebbe essere promossa con mezzi appropriati in funzione del contesto nazionale.

Le politiche sanitarie dovrebbero sostenere e rafforzare le reti di sicurezza sociale e le strategie di inclusione attiva attraverso politiche imperniate sulla prevenzione, ma anche sulle cure mediche e sulla riabilitazione. Gli Stati membri devono pertanto continuare a riformare i sistemi sanitari nazionali in modo da garantire a tutti l'accesso a servizi sanitari pubblici efficaci sotto il profilo dei costi. È di fondamentale importanza, sul piano sociale ed economico, evitare che la popolazione si ritrovi in una situazione di povertà e di esclusione sociale a causa di problemi di salute e delle spese che ne conseguono. Questo vale anche per i disabili, la cui attività lavorativa va incoraggiata. Nonostante le misure adottate a livello di UE, la mancanza di pari opportunità sul mercato del lavoro rimane la sfida principale a cui devono far fronte i disabili. Vanno intensificati gli sforzi per concentrarsi sulle capacità anziché sulle disabilità.

2.3 Approfondire il mercato unico e aumentare le dimensioni dei mercati nazionali

Gli Stati membri dovrebbero sfruttare al meglio gli strumenti disponibili a livello di UE per realizzare appieno il potenziale di investimento e di produttività in Europa. Negli ultimi anni la crescita della produttività è rallentata, ma questo non ha inciso allo stesso modo su tutte le imprese. In molti casi, le imprese meno produttive hanno registrato una crescita negativa della produttività. Gli Stati membri devono attuare riforme e politiche volte ad agevolare la diffusione delle nuove tecnologie per consentire a un maggior numero di imprese di beneficiarne. L'attuazione della strategia per il mercato unico creerà nuove opportunità commerciali e eliminerà gli ostacoli normativi e amministrativi esistenti, in particolare a beneficio dei prestatori di servizi che intendono espandersi in tutta Europa. Si sta lavorando a proposte concrete sull'attuazione delle norme del mercato unico, a misure in materia di servizi alle imprese, tra cui l'agevolazione della prestazione transfrontaliera di tali servizi, la ristrutturazione delle imprese e l'insolvenza, e all'istituzione di un regime dell'IVA semplice, moderno e a prova di frode. La strategia per il mercato unico digitale migliorerà la certezza del diritto nel settore digitale. Una migliore applicazione delle norme sui consumatori garantirebbe condizioni di parità nel mercato unico, aumenterebbe la fiducia e contribuirebbe a realizzare integralmente il potenziale del mercato unico digitale. La Commissione sta inoltre valutando l'introduzione di un quadro di autorizzazione unica dell'UE che si applichi automaticamente ai grandi progetti aventi una dimensione transfrontaliera o alle grandi piattaforme di investimento che comportano un cofinanziamento nazionale.

Gli appalti pubblici sono importanti per la competitività, perché possono determinare cambiamenti strutturali. Ogni anno le autorità pubbliche nell'UE spendono per gli appalti pubblici circa il 14% del PIL, il che equivale a una spesa annua di oltre 1 900 miliardi di EUR nell'Unione¹⁸. Questo vale in particolare per settori quali l'energia, i trasporti, la difesa, l'informatica o la prestazione di servizi sanitari, dove la domanda del settore pubblico è particolarmente consistente. I sistemi moderni di appalti pubblici richiedono che i committenti pubblici comprendano le implicazioni economiche del loro lavoro e che la loro integrità e trasparenza siano al di sopra di ogni dubbio. Servono istituzioni incaricate di coordinare gli appalti tra gli organismi ai diversi livelli per conseguire economie di scala, gestire i ricorsi delle imprese e verificare i contratti pubblici, nonché procedure che consentano di prevenire la corruzione e la collusione fra fornitori e di intervenire energicamente in caso di appalti fraudolenti. In alcuni Stati membri dove le imprese pubbliche esercitano un'influenza tangibile sull'economia, è importante anche garantire strutture di governance adeguate per contribuire al meglio allo sviluppo economico.

In molti Stati membri, i cambiamenti strutturali implicano il trasferimento di capitale e forza lavoro dalle attività tradizionali a quelle nuove, spesso nel settore dei servizi. In questo settore la produttività del lavoro è spesso più bassa e nell'UE ha registrato una crescita più lenta rispetto ad altre economie avanzate, in particolare gli Stati Uniti. Bisogna incrementare con urgenza la produttività in questo settore in espansione per garantire posti di lavoro di qualità e retribuzioni elevate. Purtroppo, l'integrazione incompleta del mercato interno dei servizi e gli ostacoli che ancora si frappongono all'accesso ad alcuni segmenti di questi mercati limitano l'espansione del commercio intra-UE e dei mercati per questi servizi. Una maggiore concorrenza in mercati dei servizi più integrati avrebbe effetti positivi anche per i consumatori e i produttori a valle, poiché i ricarichi tendono a diminuire in un contesto più competitivo, mentre la qualità dei prodotti e dei servizi potrebbe migliorare. I dipendenti, tuttavia, devono avere le competenze e le capacità necessarie per adeguarsi al cambiamento, e le autorità pubbliche sono chiamate a svolgere un ruolo attivo per agevolare questo processo. I problemi di applicazione del riconoscimento reciproco e, in alcuni casi, le prescrizioni nazionali sulla marcatura minacciano l'integrità del mercato interno. La persistenza di certe barriere eccessive nel settore delle professioni regolamentate impedisce tuttora di realizzare appieno il potenziale del mercato interno. Nel caso dei servizi alle imprese, dei servizi professionali e del commercio al dettaglio, la rimozione di queste barriere ha un effetto economico più ampio.

L'adattamento dei quadri legislativi ai nuovi modelli aziendali è di particolare importanza per il dinamismo economico, ma non deve avvenire a scapito dell'equità. L'UE e i suoi Stati membri devono essere aperti ai nuovi modi di fare impresa nell'ambito dell'economia collaborativa. Al tempo stesso, l'approccio frammentato dell'Europa crea incertezza sia per gli operatori tradizionali che per i nuovi prestatori di servizi e i consumatori. Per questo motivo la Commissione ha proposto orientamenti sul modo di applicare il diritto vigente dell'Unione a questo settore dinamico e in rapida evoluzione¹⁹. Nell'ambito di tali orientamenti gli Stati membri dovrebbero valutare se le restrizioni rimanenti siano giustificate e proporzionate e ricorrere ai divieti assoluti solo come extrema ratio, nonché garantire che i consumatori godano di un livello di protezione elevato senza però imporre obblighi sproporzionati ai privati che prestano servizi solo su base occasionale. Gli Stati membri dovrebbero inoltre continuare a semplificare e chiarire l'applicazione delle norme relative alla tassazione e alla responsabilità e del diritto del lavoro all'economia collaborativa.

¹⁸ Questa è la stima più recente, che non comprende la spesa delle aziende di servizi pubblici. Le stime precedenti, comprensive della spesa delle aziende di servizi pubblici, sono di circa il 19% del PIL dell'UE, cioè approssimativamente 2 300 miliardi di EUR.

¹⁹ COM(2016) 356.

Collaborando con le autorità nazionali nella registrazione dell'attività economica, le piattaforme dell'economia collaborativa possono contribuire in misura considerevole ad agevolare la riscossione delle imposte. Complessivamente, queste iniziative dovrebbero contribuire a creare un contesto più favorevole all'innovazione, alla riduzione dell'attuale frammentazione del mercato e, in definitiva, alla creazione di posti di lavoro.

Gli Stati membri devono dotarsi di sistemi fiscali moderni in grado di sostenere la crescita e l'equità fra le imprese. Le iniziative dell'UE introdurranno un nuovo livello di cooperazione fiscale nella lotta contro gli abusi fiscali, ad esempio aumentando la trasparenza sui ruling fiscali e le informazioni di natura fiscale sulle multinazionali, o garantire l'attuazione sia di misure comuni antiabusi contro i meccanismi di elusione fiscale più diffusi sia del piano d'azione della Commissione sull'IVA. La natura transfrontaliera dell'evasione e dell'elusione fiscale e l'integrazione delle economie degli Stati membri richiedono un approccio coordinato non solo tramite iniziative europee, ma anche attraverso il coordinamento delle politiche nazionali. La recente proposta della Commissione relativa alla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e ai meccanismi di risoluzione delle controversie in materia di doppia imposizione doterà l'UE di un quadro fiscale moderno, equo e competitivo. Saranno incentivate attività favorevoli alla crescita, come gli investimenti in R&S e i finanziamenti tramite capitale, a sostegno dei più ampi obiettivi di rilancio della crescita, dell'occupazione e degli investimenti. Ovviare alle inefficienze nella riscossione delle imposte è importante per molti Stati membri e alcuni di essi hanno preso misure a tal fine. Gli Stati membri dovrebbero cogliere l'occasione anche per ridurre la pressione fiscale sul lavoro, rivolgendo al tempo stesso particolare attenzione agli effetti distributivi delle loro riforme tributarie.

3. Politiche di bilancio responsabili

La riduzione del disavanzo pubblico medio nella zona euro e nei paesi soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi rispecchia gli sforzi profusi negli ultimi anni. La Commissione ha appena pubblicato i pareri sui documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro²⁰. Il quadro d'insieme nasconde differenze marcate fra gli Stati membri. In diversi paesi con un debito pubblico elevato permangono problemi di sostenibilità di bilancio che potrebbero renderli vulnerabili agli shock negativi. Altri paesi dispongono invece di un margine di bilancio. Dal punto di vista economico, l'orientamento di bilancio deve essere valutato in funzione dell'obiettivo di sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e della necessità di sostenere la ripresa economica²¹.

A questo stadio, vista la necessità di sostenere la ripresa in atto, occorre intensificare gli sforzi per conseguire un orientamento di bilancio positivo per l'intera zona euro, anche per sostenere la politica monetaria della Banca centrale europea²², come annunciato nella lettera d'intenti del presidente al Parlamento europeo e al Consiglio e ora ribadito nella proposta di raccomandazione sulla politica economica della zona euro²³. Le politiche di bilancio degli Stati membri dovrebbero sostenere la crescita garantendo al contempo la sostenibilità del debito a più lungo termine. Gli Stati membri che dispongono di un margine di bilancio dovrebbero utilizzarlo per contribuire a stabilizzare la domanda. Gli Stati membri che non hanno questo margine dovrebbero conformarsi ai requisiti del patto di stabilità e crescita e sfruttare ogni occasione per rilanciare le riforme e migliorare la qualità delle loro finanze pubbliche a sostegno dell'occupazione e della crescita. Questi Stati membri devono concentrarsi sulla qualità e sulla composizione del bilancio (entrate e spese) per massimizzare

²⁰ COM(2016) 730.

²¹ COM(2016) 727.

²² COM(2016) 727.

²³ COM(2016) 726.

l'impatto sulla crescita. L'utilità delle revisioni della spesa pubblica a tal fine è ampiamente riconosciuta. Questo consentirebbe una migliore distribuzione degli orientamenti di bilancio fra i vari paesi, evitando inoltre che il conseguimento della macrostabilizzazione a breve termine aumenti i rischi per la sostenibilità a medio termine.

Nell'applicare queste regole, la Commissione continuerà ad avvalersi della flessibilità insita nel patto di stabilità e crescita²⁴. La Commissione terrà inoltre conto dell'incidenza di bilancio dell'afflusso eccezionale di rifugiati e del fabbisogno eccezionale in termini di sicurezza, applicando la consueta metodologia. È già stata concessa una notevole flessibilità a diversi paesi che si avvalgono delle clausole sulle riforme strutturali e sugli investimenti.

Il livello attualmente basso dei costi di finanziamento fa sì che questo sia per gli Stati membri un momento ideale per anticipare gli investimenti pubblici. Combinato al graduale rafforzamento della crescita nominale, questo offre anche l'opportunità di ridurre gli elevati rapporti debito pubblico/PIL. Il processo può essere agevolato dalla riduzione della spesa non orientata al futuro e dall'eliminazione delle scappatoie fiscali. Il patto di stabilità e crescita fornisce il giusto quadro per orientare la politica di bilancio in circostanze diverse. Occorre sfruttare appieno gli strumenti di sorveglianza di bilancio per incentivare l'attuazione di politiche oculate e consolidare la ripresa economica.

La maggior parte degli Stati membri ha riformato i sistemi pensionistici nazionali per renderli più sostenibili, efficienti e adeguati, ma servono misure supplementari per consolidare tali riforme²⁵. In questa prospettiva, le azioni strategiche dovrebbero puntare a integrare le riforme delle pensioni con politiche di accompagnamento volte, tra l'altro, ad aumentare il reddito pensionistico mediante l'allungamento della vita lavorativa, ad esempio collegando l'età pensionabile alla speranza di vita e sostenendo altri redditi pensionistici complementari. Gli Stati membri dovrebbero inoltre varare misure volte ad aumentare la resilienza affinché la sostenibilità del sistema pensionistico pubblico sia tutelata anche in condizioni avverse.

Per effetto dell'invecchiamento demografico e dell'evoluzione tecnologica, la spesa pubblica per la sanità e l'assistenza a lungo termine dovrebbe aumentare considerevolmente nei prossimi decenni. Per preservare la sostenibilità dei sistemi sanitari e sostenerne il contributo positivo alla salute e alla prosperità economica dei cittadini, occorreranno ulteriori interventi strategici che consentano alle persone di restare in buona salute più a lungo rendendo, al contempo, i sistemi sanitari più efficienti, accessibili e resilienti²⁶.

²⁴ COM(2015) 12.

²⁵ Cfr. Comitato di politica economica (AWG) e Commissione europea (DG ECFIN), (2015), "The 2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013 – 2060)", European Economy, N. 3, e Commissione europea (DG EMPL) e Comitato per la protezione sociale, (2015), "The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU", European Union", Vol. I e II.

²⁶ COM(2014) 215.

4. Prossime fasi

Gli Stati membri dovrebbero intensificare l'attuazione delle riforme fondamentali evidenziate nelle raccomandazioni specifiche per paese ad essi destinate, e al tempo stesso sfruttare appieno le opportunità offerte loro a livello di UE. Ci vuole tempo prima che le riforme producano i loro effetti, e qualsiasi ritardo nella loro attuazione fa sì che le economie continuino a crescere in misura inferiore al loro potenziale. Gli Stati membri sono incoraggiati a fare un uso efficace degli strumenti disponibili a livello di UE, come ad esempio i fondi strutturali e di investimento europei, il programma di sostegno alle riforme strutturali (non appena sarà stato adottato dai colegislatori) e il piano di investimenti per l'Europa. La Commissione è disposta a fornire assistenza, se necessario, e proseguirà il suo dialogo costruttivo con il Parlamento europeo e il Consiglio per accelerare i progressi nella realizzazione delle iniziative prioritarie a livello di UE.

La Commissione intensificherà inoltre il dialogo con gli Stati membri nel periodo che precede la presentazione dei programmi nazionali e delle raccomandazioni specifiche per paese, prevista per la prossima primavera. Tale dialogo dovrebbe basarsi su un'interpretazione comune della corretta attuazione e programmazione delle riforme, tenendo conto degli effetti a breve-medio termine e dei costi e benefici distributivi. Dopo la pubblicazione, quest'inverno, delle relazioni specifiche per paese, la Commissione continuerà le discussioni con gli Stati membri mediante una serie di canali, tra cui visite mirate a livello politico sotto la guida del vicepresidente competente. Gli Stati membri avranno anche la possibilità di esprimere le loro osservazioni sull'analisi della Commissione in occasione della seconda tornata di incontri bilaterali, nonché nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità e di convergenza. In tutti questi contatti, la Commissione porrà un forte accento sull'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio.

La Commissione invita i parlamenti nazionali a svolgere un ruolo trainante nella preparazione dei programmi nazionali e auspica un maggior coinvolgimento delle parti sociali nel processo. La preparazione inclusiva di questi programmi contribuisce alla loro titolarità e a un più ampio sostegno a favore delle riforme, e la Commissione è disposta a facilitare i contatti a tutti i livelli.