CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 30 novembre 2012
(OR. en)

16669/12

ECOFIN 984
SOC 959
COMPET 728
EDUC 358
ENV 885
RECH 433
ENER 493
FISC 180

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 novembre 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 750 final
Oggetto:	Comunicazione della Commissione Analisi annuale della crescita 2013

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 750 final.

All.: COM(2012) 750 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.11.2012
COM(2012) 750 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Analisi annuale della crescita 2013

INTRODUZIONE

La crisi economica e finanziaria che colpisce attualmente l'Unione europea ha innescato profondi cambiamenti, dando il via a una ristrutturazione radicale delle nostre economie che è tuttora in corso. Pur essendo fonte di perturbazioni e di difficoltà di natura politica e sociale, questo processo è necessario per porre le basi di una crescita e di una competitività future che siano intelligenti, sostenibili e inclusive.

Per portare avanti le riforme necessarie, l'Unione deve poter dimostrare che le sue politiche sono efficaci, che col tempo daranno risultati e che saranno attuate in modo da incidere equamente sulle nostre società. Gli Stati membri e le istituzioni dell'UE hanno il compito comune di correggere i problemi del passato e di avviare l'Unione lungo un percorso di sviluppo più sostenibile per il futuro. Riconoscendo che le nostre economie sono strettamente collegate fra di loro, l'UE sta rimodellando la sua governance economica per migliorare le risposte politiche alle sfide attuali e future.

La presente analisi annuale della crescita segna l'inizio del semestre europeo 2013 e spiega come utilizzare questa responsabilità condivisa per guidare il cambiamento nell'intera UE, creando i presupposti per far ripartire la crescita e la creazione di posti di lavoro.

Il contesto

Nel 2012 la situazione economica dell'UE è rimasta fragile. Per l'intero anno si prevede una contrazione del PIL dello 0,3% nell'UE e dello 0,4% nella zona euro. Ci vorrà tempo per progredire verso una ripresa sostenibile[1]. Dopo anni di crescita debole, la crisi ha conseguenze sociali particolarmente pesanti, che i sistemi previdenziali hanno inizialmente attutito, ma che ora si sono estese a tutti i settori. La disoccupazione ha registrato un'impennata e la povertà è in aumento. Questi problemi sono particolarmente visibili nella zona euro, ma si estendono anche oltre i suoi confini.

Il protrarsi della crisi non ha certo aiutato gli Stati membri a progredire verso il conseguimento degli obiettivi fissati da Europa 2020 a livello di occupazione, R&S, clima-energia, istruzione e lotta contro la povertà e l'Europa accusa globalmente un ritardo rispetto ai suoi obiettivi[2]. Occorre però progredire in tutti questi ambiti per dirigersi verso un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva.

Sebbene le sfide differiscano notevolmente a seconda dei paesi e all'interno della zona euro, la prospettiva di una ripresa lenta pone l'intera Unione in una situazione difficile. L'entità del debito accumulato nei settori pubblico e privato limita inoltre le possibilità di nuove attività e investimenti. Gli strumenti della politica monetaria e di bilancio sono stati messi a dura prova e il margine di manovra è attualmente ridotto. Le riforme strutturali sono di fondamentale importanza per ripristinare la competitività dell'Europa, ma queste decisioni sono spesso difficili. Per mantenere lo slancio impresso alle riforme sarà fondamentale garantire trasparenza in merito agli obiettivi delle politiche attuali e equità per quanto riguarda l'incidenza sulla società.

---

1 Per ulteriori informazioni sulla situazione economica e occupazionale, si vedano le previsioni economiche autunnali della Commissione pubblicate il 7 novembre 2012 e i documenti allegati alla presente analisi.

2 Per una valutazione dei progressi verso il conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 si veda: "Europe 2020 Strategy – towards a smarter, greener and more inclusive EU economy?", Eurostat, Statistics in focus, 39/2012.

A fronte di prospettive ancora precarie a breve termine stanno emergendo anche tendenze più positive. Si stanno correggendo gli squilibri macroeconomici accumulatisi per un lungo periodo e la competitività è in ripresa in alcune parti d'Europa, anche se rimane molto da fare per eliminare le divergenze in termini di risultati[3]. Si stanno facendo progressi in termini di risanamento delle finanze pubbliche e sono state prese misure importanti per allentare le tensioni sui mercati finanziari. Va segnalato che le vaste riforme avviate a livello nazionale stanno iniziando a dare risultati, con una diminuzione del debito pubblico e privato in determinati Stati membri e una crescita delle esportazioni in diversi paesi che prima accusavano forti disavanzi commerciali.

Nel 2012 si è già fatto molto a livello di UE per spezzare il circolo vizioso fra le carenze dei nostri sistemi finanziari, le tensioni sul mercato del debito sovrano e la debole crescita economica, in modo da creare i presupposti per una ripresa sostenibile:

- la creazione del meccanismo europeo di stabilità offre una protezione credibile per sostenere i paesi della zona euro con un accesso ridotto ai finanziamenti;
- il patto per la crescita e l'occupazione adottato dai capi di Stato e di governo al Consiglio europeo del giugno 2012 dovrebbe galvanizzare gli sforzi compiuti dal legislatore europeo e dalle amministrazioni a tutti i livelli per mobilitare le leve di crescita di cui dispongono, dall'attuazione degli Atti per il mercato unico a un uso più mirato dei fondi strutturali UE. La Commissione ha proposto di recente una strategia per migliorare il funzionamento dei mercati dell'energia nonché misure volte a rafforzare la politica industriale;
- nuove norme per il rafforzamento della governance economica, segnatamente nella zona euro, sono in fase di applicazione (normativa "six-pack"), sono state approvate (trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance) o dovrebbero essere approvate prossimamente (normativa "two-pack");
- la Banca centrale europea ha adottato misure importanti per tutelare la stabilità finanziaria nella zona euro.

Sono all'esame altre decisioni fondamentali che influiranno sul futuro dell'Europa:

- dobbiamo ancora raggiungere un accordo globale sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020 dell'UE, indispensabile per ripristinare la crescita e la competitività in tutta Europa e conseguire i nostri obiettivi nell'ambito di Europa 2020;
- sono all'esame misure importanti per rafforzare l'unione economica e monetaria (UEM). Parallelamente alla presente analisi, la Commissione presenta un piano per un'autentica UEM. Le questioni di cui sopra saranno discusse anche al Consiglio europeo del dicembre 2012.

L'azione degli Stati membri deve basarsi sulle raccomandazioni specifiche annuali per paese adottate nel luglio 2012[4]. L'attuazione è oggetto di un dialogo costante fra gli Stati membri e la Commissione e i progressi saranno valutati in primavera. Come risulta dalla relazione del

[3] Parallelamente alla presente analisi, la Commissione adotta anche la seconda relazione sul meccanismo di allerta (COM(2012)751), in cui vengono individuati gli squilibri macroeconomici.

[4] Le raccomandazioni specifiche per paese sono disponibili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

Parlamento europeo sul semestre europeo[5], il monitoraggio a livello di UE svolge un ruolo importante in termini di coordinamento e integrazione degli sforzi dei singoli Stati membri.

Le priorità

La presente analisi annuale della crescita definisce le priorità socioeconomiche dell'UE per il 2013 fornendo agli Stati membri e all'Unione orientamenti generali per l'attuazione delle loro politiche. L'analisi segna l'inizio del terzo semestre europeo per il coordinamento delle politiche, nel cui ambito i risultati e le politiche nazionali vengono esaminati collettivamente a livello di UE nella prima metà di ogni anno. Il Consiglio europeo pubblicherà orientamenti nel marzo 2013 e gli Stati membri dovranno presentare i programmi nazionali aggiornati per la metà di aprile 2013, dopo di che la Commissione formulerà le sue raccomandazioni specifiche per paese.

L'obiettivo a breve termine è ripristinare la fiducia e stabilizzare la situazione economica e finanziaria, adottando parallelamente le riforme strutturali necessarie per porre le basi di una ripresa sostenibile e fonte di occupazione e consentire all'economia di trasformarsi a medio termine. Occorre agire ora, perché il processo di adeguamento sarà lungo.

Basandosi sui segnali positivi secondo i quali le riforme già avviate stanno dando risultati, la Commissione ritiene che le priorità individuate nell'analisi dell'anno scorso rimangano sostanzialmente valide e che anche nel 2013 sia necessario concentrarsi, a livello nazionale e di UE, sulle cinque priorità seguenti:

- portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita
- ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia
- promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro
- lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi
- modernizzare la pubblica amministrazione

1. PORTARE AVANTI UN RISANAMENTO DI BILANCIO DIFFERENZIATO E FAVOREVOLE ALLA CRESCITA

Per effetto della crisi, in pochi anni il rapporto debito sovrano/PIL è salito in media dal 60% al 90% del PIL nella zona euro. Occorre ristrutturare con urgenza le finanze pubbliche per sostenere i regimi previdenziali e i servizi pubblici, limitare i costi del rifinanziamento per lo Stato e le altre autorità pubbliche ed evitare ricadute negative sul resto dell'economia, compreso un possibile contagio ad altri paesi. L'evoluzione demografica continuerà inoltre ad accentuare le pressioni sulla spesa connessa all'invecchiamento della popolazione. Va rivolta particolare attenzione alla politica di bilancio nella zona euro, dove l'incidenza delle politiche di bilancio nazionali non sostenibili sugli altri Stati membri è molto più forte che nel resto dell'Unione.

La tendenza generale del risanamento di bilancio in atto indica che si stanno facendo progressi: i disavanzi pubblici nella zona euro dovrebbero scendere da una media di oltre il 6% del PIL nel 2010 a poco più del 3% nel 2012. Il debito pubblico dovrebbe raggiungere un picco del 94,5% circa l'anno prossimo nella zona euro e nel 2014 in tutta l'UE, per poi iniziare a calare in percentuale del PIL.

[5] Parlamento europeo, "Relazione sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: realizzazione delle priorità del 2012" [2012/2150(INI)], ottobre 2012.

Il risanamento di bilancio potrebbe avere un'incidenza negativa sulla crescita a breve termine. Questo effetto è in genere più accentuato durante le crisi finanziarie, quando le condizioni di finanziamento sono più rigorose anche per gli altri soggetti economici. Questo, tuttavia, non è l'unico fattore importante per la crescita: l'effetto moltiplicatore della politica di bilancio varia a seconda delle scelte fatte per quanto riguarda la composizione dell'aggiustamento. L'esperienza dimostra, ad esempio, che nei paesi in cui le aliquote fiscali e la quota della spesa pubblica rispetto al PIL sono relativamente elevate il risanamento di bilancio realizzato mediante una riduzione della spesa anziché attraverso un ulteriore aumento del gettito fiscale favorisce maggiormente la crescita a lungo termine. Tra il 2009 e il 2012 il risanamento di bilancio è stato realizzato utilizzando, in misura praticamente equivalente, misure riguardanti la spesa e le entrate: si stima che la spesa sia diminuita di 2 punti percentuali del PIL e che le entrate siano aumentate di 1,3 punti percentuali.

Inoltre lo scenario alternativo, ciò il rinvio dell'aggiustamento di bilancio, sarebbe molto più costoso. Molti Stati membri non riescono a ottenere dai mercati finanziamenti sufficienti per soddisfare il proprio fabbisogno o lottano per contenere l'aumento dello spread sui propri titoli a causa dei dubbi circa la sostenibilità delle loro finanze pubbliche. Per ripristinare la fiducia degli investitori, ridurre i costi del rimborso del debito e creare un margine di manovra a livello di bilancio, questi paesi devono agire con determinazione, al ritmo opportuno, per riportare le finanze sulla via della sostenibilità. Gli effetti negativi sulla crescita possono essere attenuati, purché il risanamento di bilancio sia opportunamente strutturato. Il ripristino della sostenibilità di bilancio risulterà vantaggioso per i soggetti pubblici e privati di questi paesi e contribuirà alla stabilità finanziaria generale dell'UE.

Dato che ogni Stato membro si trova in una posizione economica e di bilancio diversa, la Commissione raccomanda di modulare il risanamento di bilancio in funzione dei singoli paesi. In linea con il patto di stabilità e crescita, queste strategie dovrebbero concentrarsi sui progressi in termini strutturali, anziché su quelli puramente nominali, e comprendere una composizione dell'aggiustamento tale da sostenere sia la crescita che l'equità sociale. Questo approccio differenziato contribuisce anche al riaggiustamento degli squilibri delle partite correnti.

Il patto di stabilità e crescita costituisce un quadro adeguato per un aggiustamento di bilancio flessibile ed efficiente. I traguardi di bilancio sono espressi in termini nominali, e per questo finiscono spesso in prima pagina. Il patto, tuttavia, pone l'accento sulla posizione di bilancio sottostante, il che spiega perché il processo di risanamento auspicato dal Consiglio sia espresso in termini strutturali[6]. Di conseguenza, se queste condizioni sono soddisfatte, si può concedere più tempo a uno Stato membro per correggere il suo disavanzo eccessivo ove una situazione economica peggiore del previsto gli impedisca di raggiungere l'obiettivo concordato. Nel 2012, ad esempio, il termine entro il quale Spagna e Portogallo dovevano riportare i rispettivi disavanzi pubblici al di sotto del 3% del PIL è stato prorogato di un anno, fino al 2014. Una volta corretti i disavanzi eccessivi, gli Stati membri dovrebbero raggiungere il loro obiettivo di bilancio a medio termine, mantenendo quindi le finanze pubbliche a livelli sostenibili.

Gli Stati membri che non hanno più accesso al mercato per il rifinanziamento del loro debito devono procedere rapidamente al risanamento di bilancio per riconquistare con urgenza la fiducia degli investitori. Una concentrazione degli sforzi, in linea con i programmi di aggiustamento economico, renderà inoltre più agevole la necessaria correzione degli squilibri macroeconomici, come dimostra l'aggiustamento positivo in atto in Irlanda, Portogallo e

[6] Il saldo di bilancio è espresso in termini strutturali quando viene corretto per l'incidenza del ciclo economico e delle misure una tantum/temporanee.

Romania. In Grecia, tuttavia, il processo è risultato più lungo e costoso per una combinazione di fattori, tra cui la persistente incertezza in merito all'attuazione del programma.

Negli Stati membri con un maggior margine di manovra gli stabilizzatori automatici possono svolgere il proprio ruolo, in linea con il patto. Il ritmo del risanamento può sostenere la crescita, ma gli Stati membri devono tener presenti i rischi di bilancio che potrebbero derivare da un rinvio del processo in considerazione degli elevati livelli del debito, della prospettiva di un invecchiamento della popolazione e del potenziale di crescita relativamente basso in determinati paesi, nonché tener conto delle conseguenze negative risultanti da un cambiamento del clima di mercato.

La Commissione continuerà a seguire con attenzione l'andamento dell'economia reale. Le prossime previsioni invernali della Commissione, previste per l'inizio dell'anno prossimo, indicheranno in particolare se gli Stati membri stanno seguendo il percorso concordato per la riduzione del loro disavanzo strutturale e se sia eventualmente opportuno modificare il termine per la correzione dei disavanzi eccessivi, nel pieno rispetto dello spirito e della lettera del patto di stabilità e crescita.

Il risanamento delle finanze pubbliche è un processo che richiede molto tempo. Una governance forte a livello di UE e quadri di bilancio nazionali solidi, come previsto dalla normativa dell'Unione, contribuiranno a consolidare progressivamente questi sforzi. Questo comporta l'introduzione di regole di bilancio numeriche, il ricorso a istituzioni di bilancio indipendenti e una pianificazione a medio termine, con un monitoraggio multilaterale dei progressi.

È indispensabile valutare l'efficienza e l'efficacia globali della spesa nei bilanci statali. Sebbene la situazione sia diversa a seconda dei paesi, la Commissione ha raccomandato di operare i tagli in modo selettivo, così da preservare il potenziale di crescita e le reti previdenziali di base. La Commissione ritiene in particolare che:

- gli investimenti nell'istruzione, nella ricerca, nell'innovazione e nell'energia debbano essere considerati prioritari e venire potenziati, nella misura del possibile, garantendo nel contempo l'efficacia di questa spesa. Va rivolta particolare attenzione anche al mantenimento o al rafforzamento della copertura e dell'efficacia dei servizi per l'occupazione e delle politiche attive del mercato del lavoro quali la formazione per i disoccupati e i regimi di garanzie per i giovani;
- si debba proseguire la modernizzazione dei regimi previdenziali per garantirne l'efficacia, l'adeguatezza e la sostenibilità. Occorre intensificare le riforme dei sistemi pensionistici per allineare l'età pensionabile alla speranza di vita, limitare l'accesso ai regimi di prepensionamento e consentire l'allungamento della vita lavorativa. Le sfide demografiche e le pressioni sulla spesa connessa all'invecchiamento impongono inoltre di riformare i sistemi sanitari per renderli sostenibili ed efficaci in termini di costi, valutandone i risultati in funzione del duplice obiettivo di utilizzare meglio le risorse pubbliche e di assicurare un'assistenza sanitaria di qualità.

Per quanto riguarda le entrate dei bilanci statali, le recenti tendenze indicano che molti Stati membri hanno aumentato le imposte sul reddito delle persone fisiche e/o le aliquote IVA[7]. C'è ancora margine, tuttavia, sia per spostare l'onere fiscale complessivo verso basi imponibili meno nocive per la crescita e la creazione di posti di lavoro che per rendere i sistemi tributari più efficienti, competitivi ed equi. Questo richiede l'adozione di un pacchetto legislativo che

[7] Commissione europea, "Tax reforms in EU Member States 2012", Economia europea, 6/2012.

garantisca un'equa ridistribuzione e sia modulato in funzione della situazione dei singoli Stati membri. Per questo motivo, la Commissione raccomanda di:

- ridurre considerevolmente l'onere fiscale sull'occupazione nei paesi dove è relativamente elevato e ostacola la creazione di posti di lavoro. Per garantire riforme neutre in termini di entrate, si potrebbero aumentare, ad esempio, le imposte sul consumo, le imposte patrimoniali ricorrenti e le imposte ambientali;
- per ottenere introiti supplementari, ampliare preferibilmente le basi imponibili anziché innalzare le aliquote o introdurre nuove imposte. Occorre ridurre o eliminare le esenzioni fiscali, le aliquote IVA ridotte o le esenzioni dalle accise e abolire progressivamente le sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull'ambiente[8]. L'adempimento fiscale deve essere migliorato attraverso un'azione sistematica volta a ridurre l'economia sommersa, combattere l'evasione fiscale[9] e rendere più efficiente l'amministrazione tributaria;
- ridurre la tendenza dell'imposta sul reddito delle imprese a privilegiare il finanziamento tramite debito;
- riformare la tassazione dei beni immobili e degli alloggi per scongiurare altri rischi finanziari nel settore, rivedendo in particolare gli aspetti dei regimi fiscali che aggravano l'indebitamento delle famiglie, di norma tramite agevolazioni fiscali per i mutui ipotecari.

La maggior parte di queste misure è contemplata in dettaglio nelle raccomandazioni specifiche per paese, integrate da verifiche inter pares a livello di UE per esaminare i progressi e le migliori pratiche. Ora si tratta di metterle in pratica.

2. RIPRISTINARE L'EROGAZIONE DI PRESTITI ALL'ECONOMIA

La crisi ha avuto ripercussioni durature sulla situazione finanziaria di molti soggetti pubblici e privati, minando la fiducia degli investitori e degli erogatori di prestiti e compromettendo l'efficacia del settore finanziario. Le tensioni sui mercati del debito sovrano hanno alimentato quelle nel settore finanziario e viceversa, creando seri problemi di finanziamento per molti sottoscrittori di prestiti e provocando la frammentazione del sistema finanziario lungo i confini nazionali, il che ha circoscritto le attività finanziarie ai mercati nazionali. Il fatto che per molte imprese e famiglie desiderose di investire l'accesso ai finanziamenti sia diventato limitato o oneroso ha frenato notevolmente la ripresa in tutta Europa. Al tempo stesso, gli elevati livelli di indebitamento impongono a molti operatori economici di ridurre l'esposizione finanziaria o di aumentare il risparmio. A breve termine questo "deleveraging" può anche frenare la ripresa. I problemi sono particolarmente seri negli Stati membri vulnerabili della zona euro.

A livello di UE si stanno prendendo provvedimenti per scongiurare i rischi per il settore finanziario e ovviare alle carenze preesistenti dei nostri sistemi di regolamentazione e vigilanza:

- si è fatto uno sforzo coordinato per valutare i rischi del settore bancario e ricapitalizzare le banche. La rilevazione delle perdite e il risanamento dei bilanci delle banche sono fondamentali per migliorare la fiducia nei mercati e devono essere portati a termine senza indugio;

[8] Nel 2013 gli Stati membri inizieranno anche a ricevere nuove entrate provenienti dalle vendite all'asta delle quote di emissione nell'ambito della terza fase del sistema europeo di scambio di quote di emissioni.

[9] La Commissione presenterà prossimamente un piano d'azione per rafforzare la lotta contro la frode e l'evasione fiscale unitamente a orientamenti per garantire la buona governance in campo tributario.

- le nuove autorità di vigilanza dell'UE istituite nel gennaio 2011 stanno elaborando un corpus unico di norme per rafforzare il quadro giuridico applicabile agli enti finanziari. Occorre raggiungere rapidamente un accordo sulle proposte della Commissione relative al capitale e alla liquidità delle banche, ai sistemi di garanzia dei depositi e alla risoluzione bancaria onde disporre di un quadro più coerente per la prevenzione e la gestione delle crisi finanziarie;
- il monitoraggio dei livelli del debito privato e dei rischi finanziari connessi, come le bolle immobiliari, è diventato più rigoroso grazie al Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB) e alla nuova procedura dell'UE per ovviare agli squilibri macroeconomici;
- fra le tappe fondamentali per il rafforzamento dell'unione economica e monetaria la Commissione ha proposto un'unione bancaria, comprendente un meccanismo di vigilanza unico posto sotto l'autorità della Banca centrale europea, per integrare ulteriormente la vigilanza delle banche a livello di UE. La creazione di questo meccanismo permetterà inoltre al meccanismo europeo di stabilità di ricapitalizzare direttamente le banche che non riescono a ottenere capitali sui mercati.

A livello nazionale, gli Stati membri possono fare di più per promuovere fonti di finanziamento alternative, aumentare la liquidità e ridurre la tradizionale dipendenza delle imprese dai finanziamenti bancari, ad esempio:

- incentivando nuove fonti di capitale, compresi i prestiti fra imprese, offrendo maggiori possibilità di emettere obbligazioni societarie e agevolando l'accesso al venture capital;
- riducendo i ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni, la cui durata media si è ulteriormente allungata durante la crisi imponendo alle PMI un onere supplementare in un contesto imprenditoriale già difficile. La direttiva UE sui ritardi di pagamento, che deve essere recepita entro marzo 2013, ridurrà i termini a 30 giorni e aumenterà il risarcimento per i ritardi di pagamento;
- sviluppando il ruolo delle banche e degli organismi di garanzia pubblici nel finanziamento delle PMI, perché possono coprire alcuni dei rischi assunti dagli investitori privati e compensare la mancanza di equità o le piccole dimensioni delle imprese da finanziare, anche attraverso nuove forme di cartolarizzazione;
- sostenendo i regimi innovativi, ad esempio regimi pubblici che consentano alle banche di contrarre prestiti a tassi inferiori se aumentano l'erogazione di crediti a lungo termine alle imprese o erogano crediti meno onerosi e più accessibili alle PMI;
- adottando un approccio equilibrato alle procedure di esecuzione forzata in caso di prestito ipotecario, tutelando le famiglie vulnerabili ed evitando al tempo stesso di gravare eccessivamente sui bilanci delle banche. Queste misure comprendono anche l'introduzione di regimi in materia di insolvenza delle persone fisiche che permettano di modificare le condizioni dei prestiti ipotecari per evitare le esecuzioni forzate.

È altresì importante utilizzare appieno gli strumenti finanziari già esistenti o nuovi dell'UE per mobilitare investimenti mirati, in particolare nelle infrastrutture chiave:

- la Banca europea per gli investimenti (BEI) riceverà altri 10 miliardi di EUR e potrà quindi fornire finanziamenti supplementari per 60 miliardi di EUR nei prossimi tre o quattro anni, mobilitando inoltre un importo tre volte superiore presso altre fonti di finanziamento;
- i project bond sono un nuovo strumento fondamentale di condivisione del rischio che permette di sbloccare finanziamenti privati, provenienti ad esempio da imprese di assicurazione e fondi pensioni, a integrazione dei prestiti bancari tradizionali. Diversi progetti sono giunti a uno stadio avanzato di preparazione da parte della BEI;
- nell'ambito del patto per la crescita e l'occupazione, la Commissione continua a lavorare con gli Stati membri per riprogrammare e accelerare l'uso dei fondi strutturali UE a sostegno della crescita, soprattutto per le PMI. Gli Stati membri sono inoltre invitati a indicare nei programmi nazionali di riforma come intendono utilizzare i fondi strutturali per promuovere priorità favorevoli alla crescita per la prossima serie di programmi (2014-2020). Occorre utilizzare appieno anche gli strumenti del programma per la competitività e l'innovazione, che hanno già mobilitato 2,1 miliardi di euro di fondi di venture capital e fornito 11,6 miliardi di EUR di prestiti alle PMI.

3. PROMUOVERE LA CRESCITA E LA COMPETITIVITÀ NELL'IMMEDIATO E PER IL FUTURO

La crisi sta accelerando i cambiamenti nell'economia, dove alcuni settori più tradizionali sono particolarmente colpiti e altri più recenti hanno difficoltà a svilupparsi. Il rapido ritmo della ristrutturazione rende difficile il processo, ma permette al tempo stesso di sfruttare nuove fonti di crescita e di occupazione[10]. Questi aggiustamenti integrano, e spesso correggono, i problemi di competitività a più lungo termine presenti in molte delle nostre economie. La relazione sul meccanismo di allerta adottata parallelamente alla presente analisi indica che l'andamento della competitività di prezzo e di altra natura contribuisce positivamente a ridurre gli squilibri esterni, anche se con alcuni ritardi. Gli Stati membri oggetto di intense pressioni di mercato hanno intrapreso riforme di ampia portata, ma occorre fare di più per migliorare la competitività interna ed esterna in un gran numero di essi.

Come spiegato nelle raccomandazioni specifiche per paese, non esiste un programma di riforme valido per tutti, ma si può prendere spunto da obiettivi comuni, una serie di riforme da prendere in considerazione e molti esempi di migliori pratiche, anche tra i paesi europei che sono leader in questo campo a livello mondiale. Alcune riforme possono non dare risultati prima di un certo lasso di tempo, mentre altre possono rivelarsi di efficacia più immediata.

Occorre garantire determinate condizioni generali a livello nazionale sulla base delle seguenti priorità:

- stimolare l'innovazione, promuovere le nuove tecnologie e aumentare gli investimenti pubblici e privati nella R&S. Un sostegno mirato da parte delle autorità pubbliche e una maggiore concorrenza per ottenere sovvenzioni alla ricerca daranno un contributo importante al riguardo;

[10] La prima edizione della relazione sull'integrazione del mercato unico (COM(2012)752) allegata alla presente analisi contiene esempi di fonti di crescita non sfruttate. Ulteriori informazioni in proposito figurano nel prossimo studio della Commissione dal titolo "The cost of non-Europe: the untapped potential of the Single Market".

- migliorare l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione e il livello generale delle competenze, collegando più strettamente il mondo del lavoro e l'istruzione;
- migliorare il contesto imprenditoriale semplificando le formalità necessarie per creare un'impresa nonché le procedure di concessione delle autorizzazioni e delle licenze e di adempimento fiscale e riducendo gli oneri amministrativi globali per le imprese. Occorre rimuovere in particolare gli ostacoli che frenano le attività in settori fonte di occupazione quali l'edilizia, i servizi alle imprese, la logistica, il turismo e il commercio all'ingrosso;
- sfruttare il potenziale dell'economia verde creando un quadro normativo prevedibile e favorendo l'affermarsi di nuovi mercati e tecnologie. Programmi più ambiziosi di ristrutturazioni ad alta efficienza energetica, che tengano conto anche dei requisiti specificati nella direttiva UE sull'efficienza energetica, possono consentire risparmi notevoli e creare un gran numero di posti di lavoro, oltre a comportare effetti positivi per l'ambiente. Anche una migliore gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e un riciclaggio più efficace possono essere una notevole fonte di occupazione, contribuendo inoltre a garantire l'approvvigionamento delle scarse risorse e materie disponibili.

Il mercato unico europeo offre notevoli opportunità per lo sviluppo delle imprese e il miglioramento dei servizi e dei prodotti proposti ai consumatori. Gli effetti positivi nel terziario potrebbero essere notevoli se gli Stati membri miglioreranno l'attuazione della direttiva sui servizi:

- rispettando l'obbligo di abolire le restrizioni basate sulla cittadinanza o sulla residenza del prestatore di servizi;
- riesaminando la necessità e la proporzionalità della regolamentazione dei servizi professionali, in particolare le tariffe fisse, e le limitazioni applicate alle strutture societarie e alla detenzione del capitale;
- rivedendo l'applicazione della clausola sulla libera prestazione dei servizi per eliminare la doppia regolamentazione ingiustificata in settori quali l'edilizia, i servizi alle imprese e il turismo e garantire la trasparenza per quanto riguarda i prezzi dei servizi sanitari;
- rafforzando la concorrenza nel settore del commercio al dettaglio attraverso la riduzione delle restrizioni operative, in particolare l'eliminazione dei test di verifica della necessità economica.

L'efficienza delle industrie di rete in tutta Europa ha avuto un effetto trainante sul resto dell'economia e può essere notevolmente migliorata:

- offrendo opportuni incentivi per accelerare la diffusione nazionale dell'infrastruttura Internet ad alta velocità e lo sviluppo del traffico mobile di dati. I governi devono liberare bande di frequenza per la banda larga senza fili;
- garantendo il recepimento e l'applicazione integrali del terzo pacchetto sull'energia, in particolare disaggregando le reti, garantendo l'indipendenza e i poteri necessari agli enti regolatori, eliminando gradatamente i prezzi regolamentati dell'energia e tutelando, al tempo stesso, i consumatori vulnerabili;
- accelerando l'attuazione del Cielo unico europeo attraverso la riduzione della frammentazione della gestione del traffico aereo e il miglioramento dell'organizzazione dello spazio aereo;

- aprendo alla concorrenza i servizi nazionali di trasporto ferroviario di passeggeri attraverso un pari accesso alle infrastrutture;
- integrando meglio i porti nella catena logistica mediante l'eliminazione degli ostacoli all'ingresso per i servizi portuali;
- eliminando le rimanenti restrizioni al cabotaggio per conciliare meglio l'offerta e la domanda nel settore del trasporto internazionale;
- applicando, in linea con la direttiva sul commercio elettronico, norme armonizzate riguardanti la trasparenza e gli obblighi in materia di informazione per imprese e consumatori.

La realizzazione degli obiettivi fissati a livello di UE da parte degli organismi di normazione nazionali, specie per quanto riguarda il passaggio dagli standard nazionali a quelli europei, migliorerebbe considerevolmente il funzionamento dei mercati dei prodotti. Occorre utilizzare appieno la notifica delle norme tecniche per i prodotti e i servizi nel campo delle TIC onde facilitarne la circolazione nel mercato unico.

4. LOTTARE CONTRO LA DISOCCUPAZIONE E LE CONSEGUENZE SOCIALI DELLA CRISI

Negli ultimi dodici mesi il numero dei disoccupati è salito di 2 milioni, superando i 25 milioni. Il tasso di disoccupazione è del 10,6% nell'UE e dell'11,6% nella zona euro. La disoccupazione di lunga durata è in aumento e quasi un disoccupato su due è senza lavoro da più di un anno. La situazione varia notevolmente tra un paese europeo e l'altro, con tassi di disoccupazione nazionali che vanno in media da meno del 5% a più del 25%. I giovani sono la categoria più colpita, con tassi di disoccupazione che in alcuni paesi superano il 50%[11], ma il fenomeno interessa anche altre fasce di età.

Vista la lunghezza dei periodi di disoccupazione, la rapida ristrutturazione dell'economia e la difficoltà di trovare lavoro, si rischia che la disoccupazione diventi sempre più strutturale e che sempre più persone che si ritirino dal mercato del lavoro[12]. In molti Stati membri, inoltre, si delinea chiaramente un aumento dei rischi di povertà ed esclusione sociale[13]. Le pressioni supplementari sui sistemi di protezione sociale ne compromettono anche la capacità di svolgere il loro ruolo in termini di welfare.

Le scarse prospettive di crescita e il lasso di tempo che intercorre tra la ripresa economica e quella sul mercato del lavoro escludono un miglioramento immediato o automatico della situazione occupazionale. Questo costituisce un grave problema sia per l'UE nel suo insieme che per i paesi più colpiti e richiede un'azione più decisa delle autorità pubbliche e delle parti sociali.

All'impatto della crisi attuale si aggiunge la sfida posta dalla tendenza strutturale all'invecchiamento e, prossimamente, alla diminuzione della popolazione in età lavorativa. La politica che consiste nel favorire il prepensionamento dei lavoratori più anziani nella speranza che al loro posto siano assunti giovani deve essere abbandonata, perché in passato si è rivelata sostanzialmente inefficace e molto costosa.

---

11 Negli ultimi dodici mesi la Commissione ha creato gruppi di intervento (action team) per aiutare i paesi con i tassi più elevati di disoccupazione giovanile a riprogrammare i fondi UE per sostenere le possibilità di formazione e di occupazione a favore dei giovani. I primi risultati sono disponibili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/council_dinner/youth_action_team_en.pdf

12 Il progetto di relazione comune sull'occupazione allegato alla presente analisi contiene informazioni più dettagliate al riguardo.

13 Dal 2008 il numero delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale è aumentato in 13 dei 23 Stati membri per i quali erano disponibili dati nel 2011.

Malgrado gli elevati tassi di disoccupazione, si riscontrano anche una carenza di personale qualificato e una scarsa corrispondenza fra offerta e domanda di lavoro in determinate regioni o settori. È tuttora prioritario e urgente aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, migliorare le competenze e facilitare la mobilità.

Sono in atto riforme ambiziose in tutta Europa. I paesi che subiscono pressioni finanziarie hanno adottato misure per facilitare un'organizzazione flessibile del lavoro nelle imprese, ridurre le indennità di fine rapporto per i contratti standard e semplificare le procedure di licenziamento individuale o collettivo. Sono state adottate anche misure per rendere più flessibile la fissazione dei salari, quali l'agevolazione del ritiro delle imprese dai contratti collettivi di più alto livello e il riesame degli accordi salariali.

Preparare una ripresa fonte di occupazione

È indispensabile adoperarsi con maggiore impegno per migliorare la resilienza del mercato del lavoro e investire nel capitale umano onde agevolare le assunzioni e l'adattamento da parte delle imprese e consentire a un maggior numero di persone di rimanere in attività e di cogliere le opportunità esistenti. Le parti sociali sono chiamate a svolgere un ruolo importante a fianco delle autorità pubbliche. Per questo motivo, la Commissione raccomanda in particolare di:

- limitare l'onere fiscale sull'occupazione, in particolare per le persone con basse retribuzioni. Per promuovere la creazione di posti di lavoro si potrebbero prendere in considerazione riduzioni temporanee dei contributi previdenziali o dei regimi di sovvenzione all'occupazione per i nuovi assunti, in particolare quelli poco qualificati e i disoccupati di lunga durata, perché siano mirate;
- continuare a modernizzare i mercati del lavoro semplificando la normativa sull'occupazione e sviluppando l'organizzazione flessibile del lavoro, compresi regimi di riduzione dell'orario lavorativo e ambienti di lavoro che permettano di prolungare la vita attiva. La riduzione dei divari in termini di tutela dell'occupazione fra i diversi tipi di contratti di lavoro dovrebbe contribuire anche a ridurre la segmentazione del mercato occupazionale e il lavoro non dichiarato in diversi paesi. Occorre valutare l'incidenza dei sussidi di disoccupazione per garantire l'applicazione di criteri adeguati per quanto riguarda l'ammissibilità e requisiti efficaci per la ricerca di un impiego;
- valutare l'incidenza dei sistemi di fissazione dei salari, in particolare i meccanismi di indicizzazione, modificandoli se necessario, nel rispetto delle prassi di consultazione nazionali, perché rispecchino meglio l'andamento della produttività e favoriscano la creazione di posti di lavoro. È importante che nel fissare i livelli salariali minimi si trovi un giusto equilibrio fra la creazione di posti di lavoro e un reddito adeguato;
- sfruttare il potenziale dei settori in espansione, come l'economia verde, la sanità e le TIC, attraverso un quadro giuridico affidabile e orientato al futuro, lo sviluppo di competenze adeguate e un sostegno pubblico mirato[14].

[14] La Commissione ha spiegato come sfruttare questo potenziale nella comunicazione dal titolo "Verso una ripresa fonte di occupazione" (COM(2012)173) del 18 aprile 2012.

Innalzare i livelli di occupabilità, in particolare per i giovani

Al tempo stesso, gli Stati membri devono fare di più per lottare contro la disoccupazione, migliorare l'occupabilità e favorire l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro, in particolare per i disoccupati di lunga durata e i giovani, attraverso misure volte a:

- potenziare i servizi di collocamento pubblici e le misure attive per il mercato del lavoro, tra cui il miglioramento delle competenze, un'assistenza personalizzata per la ricerca di un impiego, un sostegno all'imprenditoria e al lavoro autonomo e programmi a favore della mobilità. Nonostante le risorse supplementari destinate a queste attività e gli sforzi compiuti per migliorarne l'efficienza, il sostegno fornito non è sufficiente considerato il numero di persone ufficialmente in cerca di lavoro registrato in diversi paesi;
- lottare contro l'abbandono scolastico e facilitare il passaggio dalla scuola al mondo de lavoro sviluppando tirocini, apprendistati e sistemi di apprendimento duale (istruzione classica più esperienza pratica sul posto di lavoro) di qualità; migliorare le competenze imprenditoriali per favorire la creazione di nuove imprese e innalzare i livelli di occupabilità dei giovani[15];
- sviluppare e attuare regimi di garanzie per i giovani che assicurino a tutti i giovani di meno di 25 anni un'offerta di lavoro, formazione continua, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dal termine dell'istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione. Questi regimi possono essere cofinanziati dal Fondo sociale europeo[16];
- agevolare la partecipazione al mercato del lavoro e l'accesso all'occupazione per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare attraverso incentivi fiscali e l'offerta di strutture per l'infanzia accessibili e di qualità;
- agevolare l'accesso ai sistemi di formazione permanente, anche per i lavoratori più anziani, potenziando i partenariati fra gli istituti pubblici e privati che consentono di acquisire, applicare e aggiornare competenze specifiche;
- migliorare il collegamento fra i sistemi di istruzione e di formazione permanente e le esigenze del mercato del lavoro. Nel contesto attuale, possono rivelarsi di particolare efficacia i titoli di ciclo breve (due anni) dell'istruzione superiore e i programmi di mobilità mirati;
- favorire la mobilità professionale transfrontaliera eliminando gli ostacoli giuridici e agevolando il riconoscimento delle qualifiche e dell'esperienza professionale. La cooperazione fra i servizi di collocamento deve essere rafforzata e la piattaforma EURES può costituire il punto di partenza per una maggiore integrazione del mercato occupazionale europeo.

Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà

Queste misure devono essere completate da ulteriori sforzi per garantire che i sistemi di protezione sociale contrastino efficacemente gli effetti della crisi, promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà:

- vanno elaborate strategie di inclusione attiva, comprendenti un sostegno efficiente e adeguato al reddito, misure di lotta alla povertà, anche infantile, e un ampio accesso a servizi economicamente accessibili e di qualità, come i servizi sociali e sanitari, le strutture per l'infanzia, gli alloggi e l'approvvigionamento energetico;

---

15 Il 20 novembre 2012 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "Ripensare l'istruzione" (COM (2012) 669).

16 La Commissione presenterà prossimamente un "pacchetto sull'occupazione giovanile".

- occorre rafforzare il collegamento tra assistenza sociale e misure di attivazione, attraverso servizi più personalizzati ("sportello unico") e maggiori sforzi per migliorare l'accettazione delle misure da parte dei gruppi vulnerabili. Quando il mercato del lavoro si sarà ripreso, sarà importante eliminare gradatamente le misure connesse alla crisi, pur salvaguardando le reti di sicurezza essenziali.

5. MODERNIZZARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La pressione esercitata sulle finanze pubbliche ha impresso un ulteriore impulso alla modernizzazione della pubblica amministrazione. Nell'Unione europea la spesa pubblica rappresenta quasi il 50% del PIL e il settore pubblico contribuisce per circa il 17% all'occupazione complessiva.

Nel corso degli anni molti Stati membri hanno adottato misure per migliorare, da un lato, l'efficienza dei servizi pubblici e, dall'altro, la trasparenza e la qualità della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario. Queste riforme, la cui portata è stata particolarmente ampia nei paesi in difficoltà finanziarie, comprendono la riorganizzazione delle amministrazioni locali e centrali, la razionalizzazione del sistema retributivo del settore pubblico e della gestione delle imprese di Stato, la riforma degli appalti pubblici, riesami regolari della spesa globale e la promozione di misure volte a promuovere l'efficienza in tutto il settore pubblico, come un maggiore uso di servizi e soluzioni informatiche comuni. In diversi casi gli Stati membri e la Commissione hanno collaborato mediante la prestazione o lo scambio di assistenza tecnica.

Diverse misure menzionate più sopra, come il recepimento integrale e corretto del diritto dell'UE, l'efficienza dei sistemi di riscossione delle imposte e dei sistemi sanitari, la necessità di ridurre i ritardi di pagamento e il ruolo dei servizi di collocamento pubblici, possono avere notevoli effetti positivi e devono proseguire. La Commissione ritiene inoltre che sia possibile contribuire utilmente alla crescita:

- applicando una sana gestione finanziaria per sfruttare appieno le possibilità offerte dagli appalti pubblici a sostegno della concorrenza di mercato e sviluppando gli appalti elettronici in tutto il mercato unico. Oltre a rafforzare l'efficienza e l'equità, queste azioni contribuiscono a combattere la corruzione;
- semplificando il quadro normativo per le imprese e riducendo gli oneri amministrativi e la burocrazia, specialmente a livello nazionale;
- garantendo la digitalizzazione generalizzata e interoperabile della pubblica amministrazione, onde promuovere procedure di agevole applicazione per i prestatori e i beneficiari di servizi, nonché la semplificazione amministrativa e la trasparenza. È di particolare importanza in tale contesto l'interoperabilità transfrontaliera dei servizi e dei centri di ricerca on-line in tutta l'UE;
- migliorando la qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari, garantendo la conclusione dei procedimenti giudiziari entro tempi ragionevoli e promuovendo l'uso di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie. Questo dovrebbe ridurre i costi per le imprese e rendere il paese più attraente per gli investitori stranieri;
- utilizzando meglio i fondi strutturali UE compiendo quest'anno maggiori sforzi in termini di capacità amministrativa per accelerare l'erogazione dei fondi inutilizzati.

CONCLUSIONI

L'economia dell'Unione sta emergendo lentamente dalla peggiore crisi finanziaria ed economica mai vissuta da decenni. La situazione di partenza differisce a seconda degli Stati membri, poiché la natura e l'entità delle sfide non sono le stesse e il ritmo delle riforme varia. La situazione rimane fragile. Le riforme sono ancora in corso, così come aggiustamenti importanti, ma certi segnali fanno sperare in una ripresa nel corso dell'anno prossimo. Negli Stati membri che hanno avviato profonde riforme si iniziano a vedere i primi risultati, con una riduzione degli squilibri e un aumento della competitività.

Questo processo mira non soltanto a far ripartire la crescita, ma anche a porre le basi per una diversa qualità della crescita dopo la crisi. Le riforme strutturali a livello nazionale e di UE devono migliorare la competitività dell'Unione su scala mondiale, favorendo la crescita a livello interno attraverso attività sostenibili e atte a dotarla delle politiche e degli strumenti necessari per garantire un futuro prospero, inclusivo ed efficiente sotto il profilo delle risorse. La solidarietà e la giustizia, all'interno dei singoli paesi e in tutta Europa, saranno fondamentali perché gli sforzi compiuti siano accettabili dal punto di visto politico e sociale e comportino vantaggi per tutti.

Sono già state prese molte decisioni importanti a livello dell'UE e dei singoli Stati membri. Ora si deve proseguire con determinazione su questa via e attuare quanto è stato concordato. Per ripristinare la fiducia e far ripartire la crescita, è altrettanto indispensabile mantenere il ritmo delle riforme, in particolare nei seguenti settori:

- occorre risanare le finanze pubbliche per ripristinarne la sostenibilità. Questo aspetto è importante non solo per rassicurare gli investitori a breve termine, ma anche per soddisfare le necessità di una società che sta invecchiando e preservare le prospettive delle generazioni future. Il ritmo e la natura del risanamento di bilancio possono variare: alcuni Stati membri devono ridurre rapidamente i disavanzi, mentre altri dispongono di un maggior margine di manovra. Gli eventuali effetti negativi sulla crescita a breve termine possono essere attenuati attraverso opportune misure riguardanti la spesa e le entrate dei bilanci statali;

- occorre proseguire il risanamento del settore finanziario per continuare a ripristinare la stabilità finanziaria e migliorare le condizioni di finanziamento per l'economia, anche attraverso fonti di finanziamento alternative. A livello di UE occorre progredire ulteriormente verso la costruzione di un quadro di vigilanza integrato e il rafforzamento del quadro giuridico applicabile agli enti finanziari;

- occorre rafforzare le riforme strutturali per promuovere la crescita e la competitività. Sono ancora molte le misure che possono essere prese in considerazione a livello nazionale e la normativa dell'UE può fungere da catalizzatore nel processo di cambiamento. Si possono trarre preziosi insegnamenti dalle migliori pratiche degli Stati membri e dei paesi terzi;

- la situazione del mercato del lavoro e la congiuntura sociale richiedono un intervento immediato. Elementi centrali di questa strategia sono l'intensificazione delle politiche attive del mercato del lavoro, il potenziamento e il miglioramento dei servizi di collocamento pubblici, la semplificazione della normativa sull'occupazione e la garanzia che l'andamento salariale sostenga la creazione di posti di lavoro. Occorre rivolgere particolare attenzione alla situazione dei giovani e moltiplicare gli sforzi per promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà potenziando le reti di sicurezza essenziali;

- per attuare le strategie di crescita a livello nazionale e di UE occorrono pubbliche amministrazioni efficaci. Si può fare di più in termini di modernizzazione, ad esempio nel campo degli appalti pubblici e dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, migliorando inoltre la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari e l'uso efficace ed efficiente dei fondi strutturali UE.

Gli orientamenti contenuti nella presente analisi annuale della crescita saranno discussi a livello di UE per preparare il Consiglio europeo di primavera che si svolgerà in marzo e contribuire all'elaborazione della serie aggiornata di programmi nazionali e di raccomandazioni specifiche per paese. La Commissione collaborerà strettamente con le autorità nazionali, compresi i parlamenti, le istituzioni dell'UE e le altre parti interessate per creare un senso di titolarità comune e orientare i progressi, nell'ambito di uno sforzo più ampio a livello di Unione per uscire dalla crisi e porre le basi per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in tutta l'Unione.