



Bruxelles, 2.6.2014
COM(2014) 400 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Semestre europeo 2014: raccomandazioni specifiche per paese

Costruire la crescita

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Semestre europeo 2014: raccomandazioni specifiche per paese

Costruire la crescita

1. INTRODUZIONE

La ripresa economica sta guadagnando terreno in Europa¹: iniziata a metà del 2013, dovrebbe rafforzarsi ulteriormente ed estendersi a tutti gli Stati membri entro il 2015. Si sta ripristinando la stabilità finanziaria, l'aumento del debito pubblico è sotto controllo e la competitività esterna è in fase di miglioramento, soprattutto nei paesi più vulnerabili. Quest'evoluzione positiva fa sperare che l'UE stia uscendo dalla peggior crisi economica e finanziaria della sua storia, per avviarsi su un percorso di crescita più sostenibile in grado di creare occupazione e migliorare il tenore di vita, e dimostra che il rafforzamento della governance economica e della vigilanza a livello di UE deciso nelle fasi più acute della crisi è stato determinante per migliorare le condizioni di una crescita più equilibrata.

Tuttavia, non è certo il momento di riposare sugli allori e queste dure conquiste devono essere consolidate perché la crescita possa proseguire. La ripresa è ancora fragile e disomogenea. In molte parti d'Europa la situazione sociale è difficile e la disoccupazione ha raggiunto livelli senza precedenti, in particolare tra i giovani. Gli elevati livelli del debito pubblico e privato limitano considerevolmente il margine di manovra per i responsabili politici e gli attori economici. Al tempo stesso, l'UE deve ancora affrontare sfide a lungo termine (invecchiamento demografico, produttività, competitività, uso sostenibile delle risorse naturali, ecc.) e i cambiamenti in atto nel resto del mondo impongono all'Unione un adattamento costante.

Negli ultimi quattro anni, le raccomandazioni specifiche per paese proposte dalla Commissione hanno fornito orientamenti per uscire dalla crisi e ricostruire la crescita. Nel presente documento riepilogativo la Commissione riassume la sua analisi dei progressi compiuti negli ultimi dodici mesi, indicati chiaramente nelle raccomandazioni, ed espone il proprio parere sull'andamento del processo registrato finora e sulla sua pertinenza per il futuro.

Cosa comporta per l'UE il nuovo sistema di governance economica?

La governance economica rafforzata dell'UE sancisce il riconoscimento politico dell'interdipendenza esistente fra le economie degli Stati membri. Per trarre vantaggio da questa interdipendenza ed evitare effetti domino in futuro, gli Stati membri devono seguire regole concordate per la definizione delle politiche nazionali, ma devono anche avere la certezza che tutti gli altri Stati membri faranno altrettanto. Questo maggior riconoscimento della profonda interdipendenza esistente fra le economie degli Stati membri sta già cambiando, in meglio, il processo di definizione delle politiche a livello nazionale e europeo.

¹ Cfr. le previsioni economiche più recenti della Commissione europea:
http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2014_spring_forecast_en.htm

Il nuovo sistema di governance è imperniato su un partenariato più stretto fra gli Stati membri e la Commissione. La maggiore frequenza e apertura dei contatti ha migliorato la comprensione delle situazioni nazionali e dell'importanza dell'Europa.

Impegni più trasparenti e prevedibili significano che le posizioni degli Stati membri e dell'UE vengono maggiormente pubblicizzate e discusse, al di fuori degli ambienti governativi, dai cittadini e dagli operatori di mercato. Dati fondamentali come i conti nazionali vengono ora certificati da organismi nazionali indipendenti.

Tutto questo migliora lo spessore e la qualità del processo decisionale a livello di UE. Sono disponibili analisi più dettagliate dei singoli temi e paesi e vengono prodotte con estrema regolarità statistiche e previsioni economiche affidabili. Nel complesso gli orientamenti emanati sono giudicati tempestivi e pertinenti e la loro attuazione può essere valutata da un anno all'altro. Questo significa, ad esempio, che i segnali di allerta vengono captati molto più rapidamente, in modo da evidenziare la necessità di attuare interventi correttivi in caso di carenze del sistema finanziario, ricomparsa di bolle immobiliari destabilizzanti, perdite di competitività esterna, deterioramento della situazione sociale eccetera, evitando ricadute negative negli altri Stati membri.

Il nuovo sistema di coordinamento e di sorveglianza, quindi, è sostanzialmente adatto allo scopo, ma la sfida principale rimane di natura politica. Il conseguimento di risultati duraturi presuppone una forte volontà politica e una disponibilità ad agire con determinazione. Paradossalmente, questo risulta più facile in tempi di crisi, quando le alternative sono poche, mentre in una congiuntura più favorevole la mancanza di decisioni proattive è spesso fonte di difficoltà future. Per questo motivo rafforzare la capacità previsionale e preventiva del nuovo sistema di governance dell'UE è importante non solo durante la crisi, ma anche quando la situazione migliora.

Un'altra sfida consiste nel far sì che gli strumenti predisposti a livello europeo siano maggiormente condivisi e adottati dalle parti interessate, compresi i parlamenti europei e nazionali. Molte decisioni e procedure sono state adottate in tempi record durante la crisi e il sistema di governance dell'UE si avvicina solo adesso alla maturità. Man mano che si entrerà in una fase economica che si auspica più favorevole, sarà importante riflettere su come razionalizzare il processo affinché rimanga inclusivo e politicamente rilevante e non cada nella routine burocratica.

Pacchetto 2014 di raccomandazioni specifiche per paese

Il pacchetto odierno rispecchia le ampie priorità indicate dalla Commissione nell'analisi annuale della crescita, successivamente confermate dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo², e tiene pienamente conto dell'eterogeneità dell'Europa: la crisi ha creato divisioni socioeconomiche tra gli Stati membri, le cui priorità differiscono quindi in misura considerevole. Gli orientamenti forniti evidenziano l'interdipendenza tra le economie e cercano di favorire la convergenza necessaria per avvicinare gli Stati membri tra di essi e ai paesi più efficienti, che spesso sono extra-europei.

² COM(2013) 800 del 13.11.2013, relazioni del Parlamento P7_TA (2014)0128 e P7_TA (2014)0129, Consiglio europeo del 19-20 dicembre 2013 (EUCO 217/13) e del 20-21 marzo 2014 (EUCO 7/1/14).

Il pacchetto sottolinea altresì l'importanza di un'attuazione sul lungo periodo³. Occorre seguire l'andamento delle profonde riforme in atto in molti Stati membri e valutarne l'efficacia. Il successo presuppone politiche coerenti e un'adeguata programmazione delle riforme: anche se la maggior parte degli Stati membri specifica chiaramente gli interventi previsti nei prossimi dodici mesi, a volte mancano indicazioni sufficientemente precise per i prossimi 2-3 anni.

Il pacchetto insiste anche sulla necessità di una maggiore titolarità collettiva delle sfide, soprattutto nella zona euro. Le riforme che devono essere attuate in diversi Stati membri nello stesso arco di tempo possono dare risultati estremamente positivi: questioni come la sostenibilità delle pensioni, l'efficacia della R&S o il rafforzamento della resilienza del mercato del lavoro rappresentano sfide comuni. La condivisione delle competenze e delle esperienze può rivelarsi utile per gli Stati membri in termini politici e tecnici. Un'azione congiunta permetterà inoltre agli Stati membri di ottimizzare le ricadute transfrontaliere positive⁴. Anche per questo è importante che la zona euro considerata nel suo insieme vada oltre l'esame delle raccomandazioni rivolte ai singoli Stati che la compongono e si concentri sempre più sugli elementi trasversali individuati collettivamente.

Il pacchetto sottolinea infine l'importanza di mettere insieme le diverse politiche e i diversi strumenti, anche a livello dell'UE. Il 2014 è per l'UE un anno di bilanci e di consultazioni su Europa 2020, la sua strategia di crescita a lungo termine⁵. Le raccomandazioni specifiche per paese decise dal 2011 in poi costituiscono una strategia di riforma mirata, si inseriscono nel più ampio contesto di Europa 2020 e devono essere pienamente integrate in modo da rispecchiare l'intera strategia UE per la crescita e consentire all'Unione di continuare ad applicare il modello imprenditoriale e sociale che la contraddistingue. Nell'adeguare la strategia per i prossimi cinque anni si dovrebbe tener conto degli insegnamenti tratti e delle migliori pratiche.

Il 2014 è anche l'anno in cui gli Stati membri completeranno la propria programmazione e inizieranno a utilizzare i nuovi Fondi strutturali e di investimento europei. Durante la crisi molti investimenti a lungo termine sono stati sospesi per forza di cose. Pur essendo modesti in termini assoluti, i finanziamenti dell'UE fungono da catalizzatore in molti Stati membri e devono quindi essere erogati in modo mirato a sostegno degli investimenti più favorevoli alla crescita. Questi fondi vanno inoltre combinati con tecniche di ingegneria finanziaria, promuovendo l'uso di prestiti anziché l'erogazione di sovvenzioni, e con regimi atti ad agevolare la concessione di finanziamenti alle piccole e medie imprese, in modo da aumentare l'impatto sull'economia dell'UE.

2. CONTESTO GENERALE

La crisi ha messo in luce le carenze strutturali dell'economia e del sistema finanziario dell'Europa, che si sono aggiunte alle sfide più profonde poste dall'invecchiamento

³ Il sito web "Europa 2020" contiene una pagina per ogni Stato membro in cui si riassumono i principali progressi registrati dal 2011 nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese e i cambiamenti che devono ancora essere introdotti, indicati nel pacchetto 2014. Si veda: http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

⁴ Il comitato economico e finanziario ha avviato un progetto pilota sul coordinamento ex ante dei principali piani di riforma economica e il comitato per la protezione sociale ha svolto un test di fattibilità sul coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica sociale.

⁵ Per la consultazione pubblica in corso si veda: http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_en.htm

demografico e dai deboli tassi di crescita precedenti alla crisi. La crisi ha inoltre esercitato una pressione senza precedenti sulle strutture e sulla governance dell'euro. Dopo qualche segno di progressiva ripresa nel 2010, il 2012 è stato un anno di recessione nella maggior parte dell'Unione con un miglioramento nel secondo semestre del 2013.

Questo ha avuto ripercussioni gravi e di ampia portata in termini occupazionali e sociali in molte parti dell'UE. Il tasso di disoccupazione a livello di UE è passato da meno del 7% nel 2008 al 10,8% nel 2013 (un aumento superiore a 9 milioni di persone). Il quadro varia considerevolmente a seconda degli Stati membri (4,9% in Austria, 5,3% in Germania, 27,3% in Grecia e 26,1% in Spagna nel 2013). La situazione è particolarmente preoccupante per categorie quali i giovani e i disoccupati di lunga durata. Visto che di norma gli sviluppi del mercato del lavoro si manifestano con almeno sei mesi di ritardo rispetto all'evoluzione del PIL, si prevedono un modesto aumento dell'occupazione da quest'anno in poi e un calo del tasso di disoccupazione a livello di UE fino al 10,1% entro il 2015. Nel prossimo futuro le disparità fra un paese e l'altro dovrebbero rimanere considerevoli. Queste tendenze hanno notevoli ripercussioni anche sul piano sociale. Dal 2008 il numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale è aumentato di oltre 6 milioni, arrivando a 124 milioni nel 2012. Il numero di persone che subiscono gravi privazioni materiali è cresciuto complessivamente di circa 7 milioni. Il forte e costante aumento delle disparità di reddito costituisce inoltre una minaccia per la coesione sociale.

La crisi ha determinato una mobilitazione senza precedenti in termini di riforme, non solo nei paesi sostenuti da programmi di aggiustamento. L'Irlanda ha portato a termine il suo programma di assistenza finanziaria nel dicembre 2013, la Spagna ha completato il suo programma per il settore finanziario all'inizio del 2014 e il Portogallo è uscito dal suo programma di assistenza finanziaria nel maggio 2014. Avendo soddisfatto le condizioni necessarie, la Lettonia ha aderito all'euro nel 2014. In Grecia e a Cipro la situazione si è stabilizzata e si rileva qualche segno di miglioramento⁶. Come indicato nel pacchetto odierno, anche in altri paesi sono state intraprese o sono in corso riforme di vasta portata. La governance economica e i meccanismi di vigilanza finanziaria sono stati radicalmente rafforzati a livello di UE, in particolare nella zona euro.

Il PIL reale dell'UE dovrebbe nuovamente crescere. Anche se i dati per il primo trimestre del 2014 sono meno positivi del previsto, la ripresa attuale dovrebbe diffondersi ulteriormente fra i vari paesi, rafforzandosi progressivamente e diventando più equilibrata. La crescita del PIL in termini reali dovrebbe salire all'1,6% quest'anno e potrebbe arrivare al 2,0% nel 2015. Va sottolineato che l'attività economica ha iniziato a intensificarsi anche nei paesi più colpiti dalla crisi e questa tendenza dovrebbe continuare. Solo Cipro e la Croazia dovrebbero registrare anche quest'anno un tasso di crescita annuo negativo del PIL. Tutte le economie dell'UE dovrebbero essere nuovamente in fase di espansione entro il 2015. Nel complesso, l'UE dovrebbe tornare al livello di produzione economica precedente alla crisi, in modo da assorbire progressivamente le perdite di questi anni.

Prosegue il riequilibrio delle economie dell'UE, come già evidenziato nell'ultima relazione della Commissione sul meccanismo di allerta⁷ e confermato dagli esami approfonditi pubblicati dalla Commissione per 17 Stati membri nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici⁸, da cui risulta che si stanno correggendo diversi equilibri esterni e

⁶ La Grecia e Cipro non sono oggetto di raccomandazioni specifiche per paese, e quindi non rientrano nel pacchetto, perché i programmi dettagliati di assistenza finanziaria loro destinati sono ancora in corso.

⁷ COM(2013) 790 del 13.11.2013.

⁸ COM(2014) 150 del 5.3.2014.

interni. Si osserva in particolare un miglioramento delle posizioni delle partite correnti in diversi paesi, spesso favorito da una maggiore competitività in termini di costi. Per la prima volta dall'istituzione della procedura per gli squilibri macroeconomici la Commissione ha concluso che in tre paesi (Danimarca, Malta e Lussemburgo) le sfide individuate non costituiscono squilibri. Inoltre, la Spagna non si trova più in una situazione di squilibrio eccessivo. La correzione degli squilibri deve tuttavia rimanere prioritaria in molti paesi, specie per quanto riguarda i livelli del loro debito pubblico e privato. Negli Stati membri in cui i persistenti avanzi delle partite correnti sono dovuti a una notevole carenza di investimenti interni, questo compromette inoltre le prospettive economiche a medio-lungo termine.

Il notevole risanamento di bilancio attuato nel periodo 2011-2013, combinato agli interventi della BCE e al ritorno della crescita, ha contribuito a scongiurare una crisi del debito sovrano, ma la solidità delle finanze pubbliche costituisce tuttora una priorità importante visti i livelli elevati del debito pubblico. Nel 2014 i disavanzi pubblici sono complessivamente diminuiti rispetto al 2011, passando al 2,6% del PIL nell'UE e al 2,5% del PIL nella zona euro. Negli ultimi anni la composizione dell'aggiustamento ha riguardato principalmente la componente di spesa del bilancio in Irlanda, in Grecia, in Lituania e in Polonia, mentre paesi quali la Francia, i Paesi Bassi, l'Italia e la Finlandia hanno optato principalmente per un aumento della pressione fiscale. Il miglioramento della situazione di bilancio generale ha contribuito a ridurre gli interessi pagati sul debito. Quest'anno il debito pubblico dovrebbe raggiungere un picco a livello di UE e di zona euro, ma rimane superiore al 100% del PIL in Belgio, Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Cipro e Portogallo, per cui è fondamentale avviare un percorso di costante diminuzione. Vista la situazione demografica dell'Europa, questo vale anche per altri Stati membri.

La stabilizzazione dei mercati finanziari nasconde le disparità tra gli Stati membri e le condizioni finanziarie continuano a differire notevolmente per le imprese e le famiglie di tutta l'UE. La perdita di fiducia causata dalla crisi, combinata all'incidenza della successiva riforma senza precedenti del settore finanziario, ha determinato dal secondo trimestre del 2007 un irrigidimento delle condizioni di erogazione del credito alle piccole e medie imprese. Ora si sta procedendo a un graduale allentamento dei requisiti e nel primo trimestre del 2014 si è osservato qualche segno di rilassamento. Le condizioni di finanziamento rimangono tuttavia rigide in paesi quali l'Italia, la Grecia, la Spagna, la Lituania, la Slovenia, la Croazia e Cipro, specialmente per le piccole e medie imprese. Le misure adottate a livello di UE per completare l'Unione bancaria e correggere gli squilibri più accentuati contribuiranno a migliorare il contesto finanziario generale.

La natura delle sfide che si pongono all'UE sta cambiando. Come sempre dopo una crisi finanziaria profonda, all'inizio la ripresa è fragile e la natura delle sfide si trasforma rapidamente. Solo pochi anni fa, nel pieno della crisi, la priorità assoluta era ripristinare la credibilità di bilancio a fronte del rapido aumento dei disavanzi pubblici e del debito sovrano, per bloccare la spirale negativa tra deterioramento della posizione di bilancio e rischio di instabilità del settore bancario, e correggere tendenze non sostenibili dell'economia reale quali le gravi perdite di competitività, l'aumento del debito privato o i prezzi elevati degli alloggi. Ora la sfida principale consiste nel rafforzare progressivamente l'economia reale (crescita e occupazione). Le priorità variano a seconda dei paesi e consistono nel gestire la riduzione degli alti livelli del debito pubblico e privato accumulatisi durante la crisi, nello stabilizzare ulteriormente il settore finanziario per agevolare la ripresa dei flussi di credito all'economia reale, nell'adottare misure politiche volte a potenziare le fonti di crescita e occupazione, nel creare condizioni più favorevoli agli investimenti privati e al rilancio della

domanda, nel migliorare le competenze, nel favorire il ritorno alla vita attiva e nel promuovere la coesione sociale.

Il retaggio della crisi frena tuttora la ripresa in Europa. Riportare il debito pubblico e privato su un percorso sostenibile è importante per ripristinare in qualche misura la flessibilità delle economie europee e la loro resistenza agli shock, ma questo non deve compromettere la crescita e può risultare difficile in un contesto di bassa inflazione. I problemi di debole produttività osservati fin dalla metà degli anni '90 non si sono risolti e saranno ulteriormente aggravati dall'incidenza dall'invecchiamento della popolazione sulla crescita. Rimane prioritario stabilizzare il settore bancario e promuovere fonti alternative di finanziamento per ripristinare migliori condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia reale. Gli elevati livelli di disoccupazione e il disagio sociale stanno minando il capitale umano e sociale dell'Europa e richiedono interventi risoluti e a lungo termine.

Le considerazioni di equità hanno acquisito centralità. Gli effetti socioeconomici della crisi e delle misure politiche hanno influito sui livelli di disuguaglianza. La natura strutturale di certe forme di disoccupazione, le limitazioni dell'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitarie e certe riforme fiscali gravano in misura sproporzionata sulle fasce più vulnerabili della società. Questo è un problema politico e sociale, che potrebbe mettere a repentaglio anche il futuro potenziale di crescita dell'UE.

Gli investimenti a favore della crescita rimangono indispensabili per una ripresa sostenibile. A breve termine è prevista un'ulteriore crescita degli investimenti grazie alla progressiva scomparsa dei principali fattori che limitano la domanda e gli utili delle imprese (incertezza, condizioni di finanziamento, necessità di ridurre la leva finanziaria) e al miglioramento delle prospettive economiche. Il risanamento di bilancio dovrebbe inoltre aiutare le autorità pubbliche a disporre nuovamente di un margine per investimenti favorevoli alla crescita. Permangono tuttavia divari molto accentuati in Europa; è evidente che, per risultare competitiva a livello mondiale e rispondere alle aspettative dei cittadini, l'UE nel suo complesso deve investire maggiormente nella R&S, nell'innovazione, nell'istruzione e nello sviluppo delle competenze, nelle politiche attive per il mercato del lavoro, nell'energia, nei trasporti e nell'economia digitale. Un uso strategico dei finanziamenti dell'UE concordati per il periodo 2014-2020 può fungere da catalizzatore per sostenere gli investimenti a livello nazionale, non da ultimo per migliorare la competitività industriale dell'Unione. Va prestata maggiore attenzione agli altri strumenti già proposti a livello europeo, come i prestiti obbligazionari europei e la possibilità di combinare fondi strutturali e prestiti BEI. È di fondamentale importanza rilanciare gli investimenti privati. A tal fine occorre prendere decisioni che vadano oltre la politica di bilancio e affrontare il problema della frammentazione finanziaria dell'UEM.

3. PRINCIPALI AMBITI DI INTERVENTO

Il pacchetto odierno di raccomandazioni specifiche per paese riflette la valutazione della Commissione relativa ai progressi compiuti dagli Stati membri negli ultimi dodici mesi, nel contesto descritto nella sezione precedente, e si basa anche sugli esami approfonditi pubblicati a marzo 2014.

Negli ultimi dodici mesi è stato compiuto qualche progresso in termini di risanamento di bilancio e di politiche per l'occupazione, come dimostrano l'uscita di diversi Stati membri dalle procedure per i disavanzi eccessivi e le riforme delle politiche occupazionali attuate attraverso il ricorso a politiche attive per il mercato del lavoro, l'istituzione di garanzie per i

giovani e l'adeguamento di alcuni sistemi di fissazione dei salari. Per contro, non ci si sta adoperando con sufficiente impegno per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, anche se una riduzione delle imposte sul lavoro rimane fondamentale per una ripresa che sia fonte di occupazione. Si osservano progressi limitati per quanto riguarda la riforma dei mercati dei prodotti e dei servizi e le misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale e le condizioni generali per la R&S e l'innovazione. Bisogna inoltre fare di più per migliorare il quadro della concorrenza e il funzionamento delle industrie di rete, anche attraverso il potenziamento delle infrastrutture e l'apertura e l'integrazione dei mercati, ad esempio nel campo dell'energia e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Occorre ancora migliorare considerevolmente sia la copertura e l'efficienza dei sistemi di istruzione e di previdenza sociale che il funzionamento della pubblica amministrazione, in modo da lasciare un margine di bilancio per la spesa favorevole alla crescita.

La Commissione insiste sulla necessità di portare avanti le riforme in alcuni Stati membri con squilibri eccessivi (Croazia, Italia e Slovenia) e nei paesi dove la gravità degli squilibri può avere effetti di ricaduta negativi (Francia, Irlanda e Spagna). Nel complesso, le misure annunciate nei programmi nazionali sono incoraggianti e, se saranno attuate come previsto, dovrebbero essere sufficienti per ovviare a una serie di squilibri macroeconomici preoccupanti individuati in passato. A questo stadio, quindi, la Commissione non ritiene necessario far scattare la parte correttiva della procedura per gli squilibri macroeconomici. Si presta quindi un'attenzione particolare alla realizzazione e al monitoraggio dei progressi di questi paesi.

Le raccomandazioni specifiche per paese pubblicate oggi indicano le priorità di riforma nei singoli Stati membri per i prossimi 12-18 mesi e, ove opportuno, tengono conto della necessità di correggere gli squilibri. Vengono formulate raccomandazioni anche per la zona euro considerata nel suo complesso onde evidenziare le interdipendenze e i vari modi per migliorare il funzionamento dell'Unione economica e monetaria. L'allegato 1 contiene un riepilogo delle raccomandazioni, mentre l'allegato 2 analizza la situazione per quanto riguarda gli obiettivi Europa 2020 degli Stati membri. I documenti di lavoro analitici che accompagnano le raccomandazioni contengono informazioni più dettagliate su ciascuno Stato membro. Sul sito web della Commissione sono inoltre disponibili informazioni comparative per settore⁹.

Portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita

Il risanamento di bilancio non è mai stato fine a se stesso, ma si è rivelato necessario per consentire alle autorità pubbliche di ripristinare la credibilità in questo campo e disporre nuovamente del margine di bilancio necessario per poter investire nella crescita sostenibile.

In questo contesto, la Commissione ha sempre auspicato un risanamento di bilancio che favorisca per quanto possibile la crescita. Considerate le notevoli disuguaglianze fra i singoli Stati membri, la Commissione ha caldeggiato approcci differenziati, specifici per ciascun paese, che dovrebbero essere mantenuti anche in un contesto di bilancio migliore. Nel complesso il patto di stabilità e crescita si è dimostrato efficace, a condizione che le sue regole siano rispettate.

Il notevole miglioramento delle finanze pubbliche iniziato nel 2011 nell'UE è proseguito anche negli ultimi dodici mesi: i disavanzi sono in diminuzione e il rapporto debito pubblico/PIL raggiungerà un picco quest'anno, per poi scendere a partire dal 2015. Questo significa che diversi Stati membri stanno riconquistando un certo margine di manovra a

⁹ Si veda: http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

livello di bilancio e possono quindi adottare una politica meno restrittiva. Occorrono invece ulteriori sforzi, anche se a ritmo più lento, da parte di quelli che hanno un disavanzo e un debito elevati. Va prestata maggiore attenzione alla qualità delle finanze pubbliche e alla rielaborazione strategica dei piani relativi alle spese e alle entrate a sostegno della crescita e dell'occupazione.

Conformemente alle regole del patto, la Commissione raccomanda che l'Austria, il Belgio, la Repubblica ceca, la Danimarca, la Slovacchia e i Paesi Bassi escano dalla procedura per i disavanzi eccessivi. Al termine di questo ciclo del semestre, quindi, gli Stati membri soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi saranno 11 contro 17 nel 2013. Il loro numero si è più che dimezzato rispetto al 2011, quando ben 24 paesi erano soggetti alla procedura.

Riquadro 1. Situazione degli Stati membri in relazione al patto di stabilità e crescita, come raccomandato dalla Commissione il 2 giugno 2014	
Nessuna procedura per i disavanzi eccessivi	BG, DE, EE, FI, HU, IT, LT, LU, LV, RO, SE
Abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi	AT, BE, CZ, DK, SK, NL*
Procedure per i disavanzi eccessivi in corso con scadenza nel	
2014	MT
2015	IE, FR, PL, PT, SI, UK**
2016	CY, EL, ES, HR

Note: * Abrogazione rapida raccomandata per NL. **Il termine per UK è l'esercizio 2014-2015.

Aumenta quindi il numero di Stati membri a cui si applicano le regole della parte preventiva del patto di stabilità e crescita, che sono state notevolmente rafforzate con la normativa "six-pack" per garantire che gli Stati membri continuino a seguire un percorso adeguato verso il loro obiettivo di bilancio a medio termine.

I quadri di bilancio sono stati rafforzati a livello nazionale in linea con i requisiti dell'UE e permetteranno di monitorare più agevolmente la solidità delle finanze pubbliche grazie a un aumento della responsabilità e della trasparenza. Questo comprende la creazione di istituzioni di bilancio indipendenti con un ruolo ben preciso nel ciclo di bilancio annuale nazionale.

Nonostante i progressi compiuti in generale, alcuni Stati membri (Bulgaria, Repubblica ceca, Lussemburgo, Malta, Polonia, Croazia, Ungheria, Italia, Slovenia e Spagna) devono ancora creare organismi adeguati o potenziare quelli esistenti perché possano svolgere i loro compiti in modo indipendente. La Commissione prenderà i provvedimenti necessari per garantire un'applicazione uniforme dei nuovi requisiti giuridici.

In funzione del margine di bilancio disponibile, la Commissione raccomanda di dare priorità agli investimenti pubblici nelle infrastrutture, nella ricerca, nell'innovazione e nel capitale umano, anche attraverso una spesa più efficiente in termini di costi. Questo viene sottolineato in particolare nelle raccomandazioni rivolte a Repubblica ceca, Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito e, in una qualche misura, Spagna. In generale, si può fare di più per ottimizzare l'impatto della spesa pubblica e agevolare l'assegnazione delle limitate risorse agli investimenti. Ad alcuni Stati membri, come la Germania, si raccomanda anche di

stimolare la domanda interna accelerando gli investimenti pubblici, sempre che il margine di bilancio lo consenta, e di incentivare gli investimenti privati. Questo aumenterebbe il potenziale di crescita, contribuirebbe a soddisfare il fabbisogno a lungo termine e rilancerebbe la ripresa.

La struttura dei sistemi fiscali, in particolare il trasferimento della base imponibile dal lavoro ad altre fonti, è un aspetto essenziale delle riforme in corso. Per molti Stati membri è prioritario alleggerire la tassazione del lavoro per aumentare gli incentivi al lavoro e ridurre il costo relativamente elevato del lavoro stesso, specialmente per i lavoratori poco qualificati. Anche se diversi Stati membri (Austria, Belgio, Italia, Francia, Lettonia, Ungheria e Paesi Bassi) hanno adottato o iniziato ad adottare misure fiscali in risposta alle raccomandazioni dell'anno scorso, i progressi sono stati globalmente limitati. La maggior parte delle sfide in campo fiscale individuate nelle raccomandazioni dell'anno scorso rimane valida anche per il 2014-2015.

In linea generale, si può fare di più per ridurre l'onere fiscale complessivo e/o rendere il sistema tributario più efficiente e meno distorsivo. Queste riforme possono essere attuate in modo da migliorare la riscossione delle imposte, stimolare l'attività economica e la creazione di posti di lavoro e rendere più equo il sistema fiscale. Ad alcuni paesi si raccomanda quindi di migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e di combattere le frodi, di ampliare la base imponibile eliminando le lacune nella tassazione esistente (esenzioni, agevolazioni, aliquote ridotte e altri regimi specifici), di sopprimere le sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull'ambiente e di spostare ulteriormente la base imponibile dal lavoro verso un'imposizione meno nociva per la crescita, come le imposte ambientali o le imposte ricorrenti sui beni immobili. Gli sforzi volti a limitare la tassazione del lavoro possono aggiungersi a misure fiscali più specifiche per aumentare gli incentivi finanziari al lavoro e ridurre il costo relativamente elevato del lavoro per la manodopera poco qualificata.

I recenti sviluppi mostrano anche che diverse multinazionali utilizzano strategie di pianificazione fiscale per ridurre gli oneri fiscali complessivi, sfruttando gli aspetti tecnici del sistema fiscale o le disparità esistenti fra i sistemi fiscali e riducendo considerevolmente l'ammontare del debito d'imposta. La dimensione transfrontaliera di molte strutture di pianificazione fiscale e la maggiore mobilità del capitale rendono difficile per le singole giurisdizioni lottare contro la pianificazione fiscale aggressiva. Questo problema richiede interventi più incisivi e urgenti sia da parte degli Stati membri che a livello europeo, in quanto erode le basi imponibili degli Stati membri, che sono già soggetti a restrizioni finanziarie. Alcuni Stati membri devono riflettere su come mantenere la sostenibilità delle entrate in previsione degli sforzi che saranno profusi a livello internazionale e di UE per ovviare all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili e rivedere le loro convenzioni fiscali per potenziare i meccanismi antiabusi.

In molti Stati membri i sistemi di protezione sociale rappresentano una quota rilevante della spesa pubblica e l'invecchiamento della popolazione dovrebbe avere pesanti ripercussioni, in particolare sulle pensioni finanziate dallo Stato e sulla sanità. Ad esempio, più del 70% del previsto aumento della spesa pubblica legata all'invecchiamento è riconducibile alla sanità e all'assistenza di lunga durata.

La Commissione evidenzia la necessità di portare avanti la riforma delle pensioni in più di metà degli Stati membri affinché i regimi in vigore rimangano socialmente adeguati e finanziariamente sostenibili. Un parametro fondamentale per la sostenibilità dei regimi pensionistici è l'età pensionabile prevista dalla legge. Collegando maggiormente l'età pensionabile alla speranza di vita si contribuirà alla stabilità finanziaria dei regimi

pensionistici pubblici, visto l'aumento della percentuale di anziani nella popolazione dell'UE. Anche l'allungamento dei periodi contributivi durante la vita lavorativa contribuirebbe a mantenere l'adeguatezza delle pensioni. Queste riforme devono andare di pari passo con misure volte ad aumentare le opportunità occupazionali per i lavoratori più anziani, tra cui l'apprendimento permanente e gli incentivi a lavorare più a lungo, in modo da allineare maggiormente l'età effettiva di uscita dal mercato del lavoro, cioè l'età pensionabile effettiva, a quella prevista dalla legge.

Negli ultimi anni 23 Stati membri hanno innalzato l'età pensionabile. In molti casi (ad esempio, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Croazia, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Slovenia, Slovacchia e Regno Unito) questo si accompagna a una parificazione dell'età pensionabile per donne e uomini. Diversi Stati membri (Cipro, Danimarca, Grecia, Italia, Paesi Bassi e Slovacchia) hanno introdotto anche un collegamento esplicito tra l'età pensionabile e i futuri aumenti della speranza di vita. La maggior parte dei paesi ha inoltre preso provvedimenti per ridurre i prepensionamenti. Quasi tutte le misure più "facili", tuttavia, sono state esaurite e occorre compiere ulteriori progressi per soddisfare il possibile futuro fabbisogno di finanziamenti. A diversi paesi si continua quindi a raccomandare, in particolare, di collegare meglio l'età pensionabile alla speranza di vita.

Tabella 1. Età pensionabile e di prepensionamento nell'UE

	Età pensionabile - uomini				Età pensionabile - donne				Età di prepensionamento - uomini				Età di prepensionamento - donne			
	2010	2020	2030	2060	2010	2020	2030	2060	2010	2020	2030	2060	2010	2020	2030	2060
BE	65	65	65	65	65	65	65	65	60	62	62	62	60	62	62	62
BG	63	65	65	65	60	63	63	63	63	65	65	65	60	63	63	63
CZ	62a 2m	63a 8m	65a	69a 4m	58a 8m	61a 8m	64a 8m	69a 4m	60	60	60	64a 4 m	55a 8m	58a 8m	60	64a 4 m
DK	65	66	68	72,5	65	66	68	72,5	60	63	65	69,5	60	63	65	69,5
DE	65	65a 9m	67	67	65	65a 9m	67	67	63	63	63	63	60	63	63	63
EE	63	63a 9 m	65	65	61	63a 9 m	65	65	60	60a 9m	62	62	58	60a 9m	62	62
IE	66	66	67	69	66	66	67	69	65	65	65	65	65	65	65	65
EL	65	67	68,8	71,4	60	67	68,8	71,4	60	62	63,8	66,4	55	62	63,8	66,4
ES	65	65,8	67	67	65	65,8	67	67	61	63	63	63	61	63	63	63
FR	60-65	62-67	62-67	62-67	60-65	62-67	62-67	62-67	60	62	62	62	60	62	62	62
HR	65	65	65	65	60	62a 6 m	65	65	60	60	60	62	55	57a 6m	60	62
IT	65a 4 m	66a 11m	67a 9m	70a 3m	60a 4 m	66a 11m	67a 9m	70a 3m	-	63a 11 m	64a 9 m	67a 3 m	-	63a 11 m	64a 9 m	67a 3 m
CY	65	65	66	69	65	65	66	69	63	63	63	63	63	63	63	63
LV	62	63a 9 m	65	65	62	63a 9 m	65	65	60	61a 6 m	63	63	60	61a 6 m	63	63
LT	62,5	64	65	65	60	63	65	65	57,5	59	60	60	55	58	60	60
LU	65	65	65	65	65	65	65	65	57	57	57	57	57	57	57	57
HU	62	65	65	65	62	65	65	65	60	65	65	65	59	65	65	65
MT	61	63	65	65	60	63	65	65	61	61	61	61	60	61	61	61
NL	65	66a 3 m	67a 9m	69a 9 m	65	66a 3 m	67a 9m	69a 9 m	65	66a 3 m	67a 9m	69a 9 m	65	66a 3 m	67a 9m	69a 9 m
AT	65	65	65	65	60	60	63,5	65	62	62	62	62	60	60	62	62
PL	65	67	67	67	60	62	64,8	67	-	65	65	65	55	62	62	62
PT	65	66	66	66	65	66	66	66	55	55	55	55	55	55	55	55
RO	64	65	65	65	59	61	63	63	59	60	60	60	54	56	58	58
SI	63	65	65	65	61	65	65	65	58	60	60	60	56a 8m	60	60	60
SK	62	62,6	63,9	67,7	57,9	62,6	63,9	67,7	60	60,6	61,9	65,7	55,9	60,6	61,9	65,7
FI	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	63-68	62	62	62	62	62	62	62	62
SE	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61-67	61	61	61	61	61	61	61	61
UK	65	66	66	68	60	66	66	68	65	66	66	68	60	66	66	68

Fonte: servizi della Commissione

La Commissione attira l'attenzione anche sulla necessità di riformare i sistemi sanitari, perché conseguano l'obiettivo di assicurare a tutti l'accesso a cure di qualità in modo efficiente sotto il profilo dei costi, e di garantirne la sostenibilità finanziaria. Questo vale, ad esempio, per Austria, Bulgaria, Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Germania, Irlanda e Spagna.

Ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia

Negli ultimi dodici mesi la frammentazione finanziaria è nettamente diminuita sui mercati del debito sovrano e societario, con una costante riduzione dello spread per la maggior parte dei

titoli degli Stati membri vulnerabili dovuta alla fiducia degli investitori nel successo dell'aggiustamento di bilancio e delle riforme economiche in corso. Tuttavia, nonostante una certa normalizzazione delle condizioni del finanziamento bancario, la frammentazione finanziaria del mercato del prestito nella zona euro continua a nuocere principalmente alle piccole e medie imprese e a compromettere la trasmissione della politica monetaria.

Nel 2013 il settore bancario è stato in parte ristrutturato e l'aggiustamento deve proseguire in diversi paesi. La crescita del credito è stata negativa (-1.9%) contrariamente all'anno precedente (0,7%). L'espansione del credito è stata tangibile in alcuni paesi dell'Europa settentrionale, centrale e orientale.

Gli Stati membri hanno adottato politiche volte a migliorare l'accesso ai finanziamenti, ad esempio tramite la creazione o l'espansione di sistemi di garanzia dei prestiti, o a promuovere meccanismi di finanziamento alternativi, ad esempio sviluppando i mercati delle obbligazioni societarie (Danimarca, Estonia, Italia e Portogallo) o del venture capital (Repubblica ceca, Germania, Spagna, Estonia, Paesi Bassi e Portogallo). Sono inoltre state mobilitate risorse pubbliche per sostenere gli investimenti nell'innovazione, soprattutto da parte delle PMI. Ovviamente, ci vuole tempo prima che queste riforme abbiano effetti tangibili. La Commissione insiste quindi sulla necessità di perseverare in una serie di ambiti.

A livello di UE, la decisione di creare un'Unione bancaria riveste un'importanza considerevole. Il completamento dell'agenda politica e il proseguimento del risanamento dei bilanci delle banche e del rafforzamento delle riserve di capitale proprio, qualora dovessero risultare necessari in base all'attuale riesame della qualità degli attivi, contribuiranno ulteriormente al ripristino dei canali di credito. La prossima tappa consisterebbe nel creare mercati dei capitali più solidi, che si prestano più del credito bancario al finanziamento di progetti innovativi e di investimenti a lungo termine.

Promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro

Occorrono riforme strutturali che migliorino le condizioni generali per la crescita e l'occupazione e aumentino la capacità di adattamento delle nostre economie, soprattutto a fronte di tassi di disoccupazione che rimangono elevati. I progressi rispetto al 2013 rimangono globalmente limitati e la Commissione propone di mantenere un certo numero di raccomandazioni anche nel 2014.

Il buon funzionamento dei servizi svolge un ruolo fondamentale nella crescita economica, sia direttamente, come fonte primaria di occupazione, che indirettamente, perché i servizi rappresentano un apporto sempre più importante per gli altri settori e la produttività dell'economia. È ancora possibile aprire numerose opportunità a livello non solo nazionale ma anche europeo attraverso il completamento del mercato unico, specialmente nei settori dei servizi e delle TIC.

È indispensabile migliorare le infrastrutture e le interconnessioni per garantire la qualità dei trasporti, delle TIC e delle reti energetiche. Sono state adottate alcune misure in risposta alle raccomandazioni dell'anno scorso, ma il processo deve continuare. Si rilevano progressi eterogenei nell'attuazione delle raccomandazioni relative al funzionamento del settore ferroviario, delle infrastrutture di telecomunicazione e dei servizi postali in Austria, Belgio, Germania, Spagna, Francia, Italia, Romania e Polonia, con notevoli progressi in Belgio nel settore delle telecomunicazioni, alcuni progressi in Francia e Spagna nel settore ferroviario, progressi limitati in Germania, Romania, Italia e Polonia per quanto riguarda le ferrovie e/o la banda larga e nessun progresso nel settore postale in Belgio. Si auspicano ulteriori miglioramenti anche nel funzionamento e nell'apertura dei servizi a livello locale.

I recenti sviluppi hanno inoltre evidenziato la necessità per l'UE di continuare a ridurre la propria dipendenza dall'energia esterna e di adottare una strategia solida in materia di sicurezza energetica come parte integrante della sua strategia su energia e clima. La Commissione ha presentato recentemente una strategia¹⁰ volta a compiere un salto qualitativo verso la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'UE diversificando le fonti di approvvigionamento e promuovendo le tecnologie nel campo dell'energia, riducendo la domanda attraverso l'efficienza energetica, sviluppando le energie rinnovabili in modo più efficiente sotto il profilo dei costi e potenziando le reti. L'analisi strategica alla base di queste proposte si riflette anche in diverse raccomandazioni del pacchetto di quest'anno.

Un quadro efficiente sulla concorrenza è un aspetto fondamentale per il funzionamento dei mercati dei beni e dei servizi. I progressi in questo settore sono eterogenei. Sono state prese alcune misure per attuare le nuove leggi sulla concorrenza e rafforzare i poteri delle autorità nazionali di regolamentazione e di quelle garanti della concorrenza. Alcuni paesi, tuttavia, devono rafforzare l'indipendenza delle autorità garanti della concorrenza, il che significa anche dotarle di risorse finanziarie e umane sufficienti.

Si possono inoltre trarre notevoli vantaggi dal miglioramento qualitativo dei sistemi di ricerca e di innovazione e da una definizione delle priorità in materia di R&S. Gli ulteriori investimenti dovrebbero essere affiancati da profonde riforme volte a modernizzare il sistema pubblico-privato di ricerca e innovazione e a migliorare le condizioni quadro più generali per aumentare l'intensità di conoscenza delle imprese. Il quadro di valutazione dell'Unione dell'innovazione analizza le prestazioni degli Stati membri e la Commissione ha individuato una serie di problemi specifici nelle normative nazionali. Nel complesso il divario in termini di innovazione è in aumento nell'UE, dove alcuni paesi particolarmente efficienti (Svezia, Germania, Danimarca e Finlandia) si contrappongono ad altri le cui prestazioni stanno peggiorando (Regno Unito, Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, Portogallo, Romania, Grecia, e Malta). Si osserva qualche incoraggiante segno di ripresa in Lettonia, Slovacchia, Lituania e Estonia.

Gli Stati membri si stanno sforzando di raggiungere i loro obiettivi climatici ed energetici entro il 2020, anche se la Commissione raccomanda di prendere ulteriori provvedimenti a tal fine. Si pone inoltre l'accento sull'uso efficiente delle risorse e in molti casi, ad esempio, si raccomanda di continuare a migliorare la gestione dei rifiuti.

Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi

La crisi ha provocato un fortissimo aumento della disoccupazione nella maggior parte dei paesi e la disoccupazione di lunga durata, che attualmente rappresenta in media la metà della disoccupazione totale, ha raggiunto livelli record nella maggior parte degli Stati membri. Contemporaneamente si è registrata anche una crescita della disoccupazione strutturale e del divario tra domanda e offerta sul mercato del lavoro. Le perdite di posti di lavoro si sono ripercosse soprattutto sugli impieghi precari, perché i contratti temporanei sono stati i più colpiti dalla recessione. Il numero complessivo di lavori a tempo parziale è aumentato. I dati più recenti indicano una stabilizzazione della disoccupazione a livello di UE e una riduzione in alcuni paesi, ma ci vorrà tempo per migliorare la situazione e l'incidenza della crisi va al di là del mercato del lavoro.

In alcuni Stati membri, il reddito disponibile lordo reale delle famiglie è diminuito e, complessivamente, quasi un quarto della popolazione dell'UE è attualmente considerato a

¹⁰ COM(2014) 330 del 28.5.2014.

rischio di povertà o di esclusione. I principali fattori di povertà e di esclusione sociale sono la disoccupazione di lunga durata, la segmentazione del mercato del lavoro e la polarizzazione dei salari, a cui si aggiunge però anche la diminuzione degli effetti redistributivi dei sistemi fiscali e previdenziali. In diversi paesi l'effetto stabilizzatore della spesa sociale è andato scemando a causa dell'aumento di disoccupati di lunga durata che hanno perso il diritto alle prestazioni e della necessità di ripristinare la sostenibilità finanziaria dei sistemi di previdenza sociale. In diversi casi sono state adottate misure per ridurre l'entità o la durata dei sussidi, con l'introduzione di criteri di ammissibilità più rigorosi per aumentare gli incentivi a lavorare, ma che escludono i beneficiari da determinati regimi. La Commissione ha elaborato un nuovo quadro di valutazione¹¹ che viene utilizzato per monitorare l'andamento della disoccupazione, della povertà e delle disuguaglianze nell'ambito della governance economica globale dell'UE.

A fronte del deterioramento dell'occupazione, molti Stati membri (fra cui Spagna, Portogallo, Italia e Francia) hanno varato riforme importanti, ad esempio per ovviare alla segmentazione del mercato del lavoro. La qualità e l'efficacia delle politiche attive per il mercato del lavoro e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego sono inoltre indispensabili per lottare contro la disoccupazione, come evidenziato nelle raccomandazioni rivolte a un certo numero di Stati membri. In particolare, la Bulgaria, la Germania, l'Estonia, l'Irlanda, la Grecia, l'Italia, il Lussemburgo, la Spagna, il Portogallo, la Slovacchia, la Finlandia, la Svezia e il Regno Unito hanno potenziato e/o reso più efficienti le loro politiche attive per il mercato del lavoro.

Tabella 2. Indicatori di disoccupazione, disoccupazione giovanile e NEET, 2013

	Tassi di disoccupazione (in %)	Tassi di disoccupazione giovanile (in %)	Disoccupazione giovanile (migliaia)	Tassi di NEET 15-24 in %	NEET 15-24 (migliaia)
UE	10,8	23,4	5 611	13,0	7 345
BE	8,4	23,7	97	12,7	168
BG	13,0	28,4	65	21,6	167
CZ	7,0	18,9	69	9,1	104
DK	7,0	13,0	57	6,0	43
DE	5,3	7,9	356	6,3	558
EE	8,6	18,7	11	11,3	17
IE	13,1	26,8	57	16,1	86
EL	27,3	58,3	176	20,6	219
ES	26,1	55,5	951	18,6	832
FR	10,3	24,8	699	11,2	818
HR	17,2	49,7	74	18,6	96
IT	12,2	40,0	655	22,2	1 337
CY	15,9	38,9	16	18,7	20
LV	11,9	23,2	22	13,0	31
LT	11,8	21,9	27	11,1	44
LU	5,8	17,4	3	5,0	3
HU	10,2	27,2	84	15,4	175
MT	6,5	13,5	4	9,9	6
NL	6,7	11,0	157	5,1	104
AT	4,9	9,2	54	7,1	70
PL	10,3	27,3	407	12,2	547
PT	16,5	37,7	148	14,2	156
RO	7,3	23,6	187	17,2	442
SI	10,1	21,6	16	9,2	20
SK	14,2	33,7	73	13,7	97
FI	8,2	19,9	66	9,3	59
SE	8,0	23,4	154	7,5	92
UK	7,5	20,5	924	13,3	1 021

Fonte: servizi della Commissione

¹¹ COM(2013) 690 del 2.10.2013 e COM(2013) 801 del 13.11.2013.

Per favorire l'occupazione, alcuni Stati membri (come Francia, Italia, Portogallo e Spagna) hanno adottato provvedimenti volti a decentrare il sistema di fissazione dei salari e ad agevolare l'adattamento delle condizioni salariali al contesto economico. Gli attuali vincoli di bilancio hanno impedito, in alcuni casi, di sfruttare integralmente le possibilità di ridurre i costi non salariali, in particolare il cuneo fiscale, ma di recente sono stati fatti passi in questa direzione (Francia e Italia) e sono previsti ulteriori interventi (ad esempio in Spagna).

In un certo numero di raccomandazioni, inoltre, la Commissione insiste in modo particolare sulla copertura, sull'adeguatezza e sulla struttura dei sussidi di disoccupazione e dell'assistenza sociale, per aiutare le persone a ritrovare un lavoro garantendo al tempo stesso un sostegno sufficiente al reddito a fronte dell'aumento della povertà.

I giovani sono stati particolarmente colpiti dalla crisi. Il tasso di disoccupazione giovanile ha subito un'impennata di oltre il 7,5% tra il 2008 e il 2013 (dal 15,6% al 23,3%) e supera attualmente di quasi 2,5 volte quello degli adulti (i giovani disoccupati di 15-24 anni sono 5,6 milioni). Sono numerosi anche i giovani che non lavorano né studiano: in totale, nel 2013 7,3 milioni di persone di età compresa tra 15 e 24 anni (13%) non avevano un lavoro né seguivano corsi di studio o di formazione. A livello di UE e nazionale si sono intrapresi notevoli sforzi per lottare contro la disoccupazione giovanile (si veda il riquadro 2). In linea con gli obiettivi di una garanzia per i giovani, le raccomandazioni riguardano, ad esempio, l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego, la qualità dell'istruzione e della formazione, compresi gli apprendistati, e l'aumento del numero di giovani inattivi beneficiari delle misure.

La Commissione rileva altresì che, contrariamente a quanto raccomandato, negli ultimi anni molti Stati membri (tra cui Bulgaria, Italia, Slovacchia e Romania) hanno ridotto la spesa pubblica per l'istruzione. Occorrono strutture didattiche adeguate per accogliere i giovani studenti, in un momento in cui i tassi di iscrizione all'insegnamento superiore aumentano, in parte, a causa della diminuzione delle opportunità occupazionali conseguente alla crisi. Come risulta dalle raccomandazioni della Commissione, è importante anche che i sistemi di istruzione e formazione contribuiscano a migliorare il capitale umano dei lavoratori più anziani¹², in modo da rendere la vita lavorativa più lunga e produttiva.

Riquadro 2. Attuazione della “garanzia per i giovani” dell'UE

La raccomandazione sulla garanzia per i giovani, proposta dalla Commissione e adottata l'anno scorso dal Consiglio, prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire che tutti i giovani al di sotto dei 25 anni ricevano una valida offerta di lavoro, di istruzione o di formazione entro quattro mesi dal termine dell'istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione. Questo presuppone la creazione di strutture, processi e misure efficaci e innovativi e il proseguimento di riforme volte ad agevolare maggiormente il passaggio dalla scuola alla vita professionale.

La Commissione ha ricevuto da tutti gli Stati membri piani di attuazione della garanzia per i giovani, che sono ora in corso. I “prestatori di servizi della garanzia per i giovani”, che in molti casi sono i servizi pubblici per l'impiego, avranno un'importanza fondamentale per conseguire l'obiettivo di far beneficiare della garanzia milioni di giovani che non lavorano e non seguono corsi di studio o di formazione (NEET). Si osservano progressi anche per quanto riguarda l'attivazione precoce e l'inclusione tra i beneficiari dei giovani che non sono registrati presso i servizi per l'impiego.

¹² Recenti analisi confermano che, a parte i giovani, esiste una percentuale preoccupante (circa il 20%) di adulti con competenze di base scarse. I Fondi strutturali e di investimento europei possono contribuire anche al finanziamento di misure in questo campo.

Le parti interessate, le parti sociali e le imprese si sono impegnate, nell'ambito dell'Alleanza europea per l'apprendistato, a mobilitarsi per migliorare l'offerta, la qualità e l'attrattiva degli apprendistati, a riprova dell'importanza della riforma in questo settore. La partecipazione del settore privato sarà fondamentale per garantire offerte di qualità. Per alcuni Stati membri (Spagna, Italia, Slovacchia, Croazia, Portogallo, Polonia, Bulgaria e Irlanda) le raccomandazioni della Commissione rilevano difficoltà particolarmente serie nell'istituzione della garanzia per i giovani.

In seguito alle proposte della Commissione e all'approvazione del Consiglio europeo, si stanno mobilitando finanziamenti dell'UE a sostegno della lotta contro la disoccupazione giovanile. Un fondo speciale (i 6 miliardi di EUR destinati all'iniziativa per l'occupazione giovanile) sosterrà gli Stati membri e le regioni dove i tassi di disoccupazione giovanile sono particolarmente elevati (al di sopra del 25% per la fascia di età 15-24 nel 2012). Gli Stati membri stanno preparando i loro programmi operativi, in base ai quali questi fondi saranno impegnati nei prossimi due anni. Anche il Fondo sociale europeo può sostenere l'occupazione giovanile.

Modernizzare la pubblica amministrazione

Diversi Stati membri hanno varato ampie riforme per migliorare la qualità e l'efficienza dell'amministrazione, il che dimostra una maggiore consapevolezza del ruolo che la qualità della pubblica amministrazione svolge in termini di efficienza economica e competitività generale e della pressione del risanamento di bilancio.

Le priorità di riforma variano. Alcuni Stati membri hanno cominciato a eliminare le sovrapposizioni fra i diversi settori e livelli governativi, mentre altri stanno rafforzando la capacità amministrativa della funzione pubblica, la sua professionalità e la qualità delle politiche.

Molte di queste riforme mirano anche ad aumentare l'uso delle TIC e ad estendere i servizi di e-government, come gli appalti elettronici, per aumentare la trasparenza e ridurre i costi. Un numero sempre maggiore di Stati membri cerca di modernizzare la riscossione delle imposte, ad esempio mettendo a disposizione dei cittadini moduli fiscali precompilati, servizi on-line e la trasmissione "una volta per tutte" dei dati dei cittadini e delle imprese. Gli Stati membri si stanno inoltre sforzando di ridurre gli oneri amministrativi, utilizzando le valutazioni d'impatto per la stesura delle nuove disposizioni di legge ed esaminando la normativa nazionale vigente per renderla più adatta allo scopo e snellire le procedure burocratiche. A livello di UE, la Commissione lavora da anni per rivedere il diritto dell'Unione, eliminando le norme superate, rendendo meno gravoso l'adempimento e cercando di migliorare la qualità generale della normativa¹³.

Il miglioramento della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali è un altro elemento importante della modernizzazione della pubblica amministrazione che ha un'incidenza economica diretta sull'avvio di attività d'impresa, sull'esecuzione dei contratti, compresi quelli di lavoro, sul recupero dei debiti, sui diritti di proprietà, sui diritti sociali e su tutte le vertenze con la pubblica amministrazione nei settori fiscale e previdenziale. Italia, Spagna, Lettonia, Ungheria e Slovenia hanno compiuto progressi in tal senso in risposta alle raccomandazioni della Commissione, mentre i miglioramenti sono stati più limitati in altri paesi. In certi casi la Commissione raccomanda ulteriori interventi.

¹³ Si veda il COM(2013) 685 del 2.10.2013 per i dati più recenti a livello di UE.

Gli elevati livelli di corruzione hanno un'incidenza negativa sul clima imprenditoriale nonché effetti corrosivi sulla società in generale. In base alle raccomandazioni dell'anno precedente e alla relazione sulla lotta alla corruzione pubblicata nel 2014¹⁴, la Commissione raccomanda ulteriori interventi a un certo numero di Stati membri.

4. CONCLUSIONI

Grazie agli sforzi costanti prodigati negli ultimi anni a livello politico l'economia europea poggia attualmente su basi molto più solide. Mossi da una chiara volontà politica di tutelare l'integrità e il futuro dell'Unione economica e monetaria, tutti i responsabili delle politiche economiche hanno collaborato per rivedere la governance economica, migliorare i fondamentali dell'economia e predisporre protezioni finanziarie efficaci in modo da garantire in futuro un modello di crescita più sostenibile.

Le prospettive economiche dell'UE stanno migliorando. Occorre tuttavia mantenere lo slancio impresso alle riforme strutturali in corso, perché la crescita rimarrà fragile e disomogenea nel 2014-2015. Inoltre, il potenziale di crescita a lungo termine dell'UE è ancora relativamente basso, il che significa che gli elevati livelli di disoccupazione e le difficoltà sociali si ridurranno lentamente e che ci vorrà tempo per soddisfare il notevole fabbisogno di investimenti. Come sottolineato dalla Commissione in diverse raccomandazioni, le politiche devono portare all'adozione di un maggior numero di misure nei periodi favorevoli per aumentare la resilienza in caso di congiuntura negativa. Vista la necessità di livelli di crescita e di occupazione più elevati e sostenibili, la Commissione evidenzia la necessità di interventi più risoluti nei principali settori e individua gli ambiti in cui gli sforzi attuali non sono sufficienti.

Il sistema rafforzato di governance economica dell'UE si rivelerà utile anche per il periodo successivo alla crisi. Man mano che l'Europa uscirà da questa crisi economica lunga e profonda, sarà importante avvalersi della consultazione pubblica sulla strategia Europa 2020 e del prossimo riesame della normativa two-pack e six-pack per rivedere le priorità in termini di crescita e occupazione e riflettere in modo più approfondito su come utilizzare il coordinamento delle politiche per rilanciarle, rivolgendo particolare attenzione alla necessità di un coordinamento all'interno della zona euro.

La sfida principale che attende l'UE nei prossimi anni è di natura politica. Gli Stati membri hanno realizzato gli interventi più urgenti, ad esempio a livello di risanamento di bilancio, e hanno preso alcune misure in materia di riforme strutturali. Al di fuori dei paesi oggetto di un programma, tuttavia, i cambiamenti sono stati introdotti più lentamente e con meno determinazione di quanto fosse necessario. Una volta superati gli effetti immediati della crisi, sarà più difficile mantenere lo slancio politico delle riforme. Malgrado ciò, per crescere in futuro e poter cogliere i vantaggi della globalizzazione l'UE deve dar prova della volontà politica necessaria per attuare le riforme strutturali e incentivare gli investimenti. La Commissione ritiene che il ciclo di governance economica rafforzato sia chiamato a svolgere un ruolo importante in questo processo, ma che non possa sostituirsi alla volontà politica necessaria per avviare l'UE su un percorso di crescita e prosperità sostenibili. L'Unione economica e monetaria è ancora in fieri e occorreranno ulteriori interventi per rispecchiare appieno l'interdipendenza tra le economie europee, in particolare quelle che condividono la stessa moneta.

¹⁴ COM(2014) 38 del 3.2.2014.

ALLEGATO 1 – PANORAMICA DELLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE DELL'UE PER IL 2014-2015

	Finanze pubbliche				Settore finanziario		Riforme strutturali					Occupazione e politiche sociali					
	Finanze pubbliche sane	Sistemi pensionistici e sanitari	Quadro di bilancio	Fiscalità	Settore bancario e accesso ai finanziamenti	Mercato abitativo	Industrie di rete	Concorrenza nel settore dei servizi	Pubblica amministrazione e regolamentazione intelligente	R&S e innovazione	Uso efficiente delle risorse	Partecipazione al mercato del lavoro	Politica attiva per il mercato del lavoro	Meccanismi di fissazione dei salari	Segmentazione del mercato del lavoro	Istruzione e formazione	Povertà e esclusione sociale
AT																	
BE																	
BG																	
CZ																	
DE																	
DK																	
EE																	
ES																	
FI																	
FR																	
HR																	
HU																	
IE																	
IT																	
LT																	
LU																	
LV																	
MT																	
NL																	
PL																	
PT																	
RO																	
SE																	
SI																	
SK																	
UK																	

Nota: Raccomandazioni specifiche per paese 2014-2015 proposte dalla Commissione il 2 giugno 2014. Cipro e la Grecia devono rispettare gli impegni assunti nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria dell'UE/FMI. Le raccomandazioni per il Portogallo sono condizionate dall'uscita dal programma. Per ulteriori informazioni: http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

ALLEGATO 2 – OBIETTIVI DI EUROPA 2020¹⁵

*Paesi che hanno espresso l'obiettivo nazionale rispetto a un indicatore diverso dall'indicatore dell'obiettivo principale dell'UE

Obiettivi degli Stati membri	Tasso di occupazione (in %)	R&S (in % del PIL)	Obiettivi in termini di riduzione delle emissioni (rispetto ai livelli del 2005) ¹⁶	Energie rinnovabili (in % del consumo finale lordo di energia)	Efficienza energetica ¹⁷	Abbandono scolastico in %	Istruzione terziaria in %	Riduzione della popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale (in numero di persone)
Obiettivo principale dell'UE	75%	3%	-20% (rispetto ai livelli del 1990)	20%	20%	<10%	40%	20 000 000
AT	77-78%	3,76%	-16%	34%	31,5	9,5%	38% (compresi i livelli 4/4a del CITE)	235 000
BE	73,2%	3,0%	-15%	13%	43,7	9,5%	47%	380 000
BG	76%	1,5%	20%	16%	15,8	11%	36%	260 000 (persone che vivono in condizioni di povertà di reddito)*
CY	75-77%	0,5%	-5%	13%	2,8	10%	46%	27 000
CZ	75%	1% (solo settore pubblico)	9%	13%	39,6	5,5%	32%	Mantenimento del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale al livello del 2008 (15,3% della popolazione totale) cercando di ridurlo di 30 000
DE	77%	3%	-14%	18%	276,6	<10%	42% (compreso il livello 4 del CITE)	320 000 (disoccupati di lunga durata)*
DK	80%	3%	-20%	30%	17,8	<10%	>40%	22 000 (persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro)*
EE	76%	3%	11%	25%	6,5	9,5%	40%	Riduzione del tasso di rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali al 15%, equivalente a una diminuzione assoluta di 36 248 persone*
EL	70%	1,21%	-4%	20%	27,1	9,7%	32%	450 000

¹⁵ Obiettivi nazionali indicati nei programmi nazionali di riforma (PNR) dell'aprile 2014.

¹⁶ Gli obiettivi nazionali in termini di riduzione delle emissioni definiti nella decisione 2009/406/CE (detta "decisione sulla condivisione dello sforzo") riguardano le emissioni non contemplate dal sistema di scambi di emissioni: queste ultime saranno ridotte del 21% rispetto ai livelli del 2005. La corrispondente riduzione complessiva di emissioni sarà del 20% rispetto ai livelli del 1990. Gli obiettivi sono definiti in termini di riduzione o di aumento massimo delle emissioni.

¹⁷ A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, nel 2020 il consumo energetico dell'Unione non deve essere superiore a 1474 Mtoe di energia primaria o a 1078 Mtoe di energia finale. La tabella indica solo i livelli di consumo di energia primaria e di consumo di energia finale nel 2020, espressi in Mtoe.

Obiettivi degli Stati membri	Tasso di occupazione (in %)	R&S (in % del PIL)	Obiettivi in termini di riduzione delle emissioni (rispetto ai livelli del 2005) ¹⁶	Energie rinnovabili (in % del consumo finale lordo di energia)	Efficienza energetica ¹⁷	Abbandono scolastico in %	Istruzione terziaria in %	Riduzione della popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale (in numero di persone)
ES	74%	2%	-10%	20%	121,6	15% (abbandono scolastico)	44%	1 400 000-1 500 000
FI	78%	4%	-16%	38%	35,9	8%	42% (definizione nazionale ristretta)	770 000 persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, equivalenti a una diminuzione assoluta di 140 000 persone
FR	75%	3%	-14%	23%	236,3	9,5%	50% (17-33 anni)	1 900 000
HR	62,9%	1,4%	11%	20%	9,19	4%	35%	Riduzione del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale a 1 220 000, equivalente a una diminuzione di 152 000 persone rispetto al 2011
HU	75%	1,8%	10%	14,65%	26,6	10%	30,3%	450 000
IE	69-71%	circa il 2% (2,5% del PNL)	-20%	16%	13,9	8%	60%	200 000 (persone in situazione di povertà combinata)*
IT	67-69%	1,53%	-13%	17%	158,0	16%	26-27%	2 200 000
LT	72,8%	1,9%	15%	23%	6,485	<9%	48,7%	Riduzione del numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale a 814 000
LU	73%	2,3-2,6%	-20%	11%	4,482	<10%	66%	6 000
LV	73%	1,5%	17%	40%	5,37	10%	34-36%	121 000 (a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali e/o che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa)*
MT	70%	2%	5%	10%	0,825	10%	33%	6 560
NL	80%	2,5%	-16%	14%	60,7	<8%	>40%	100 000 (persone di 0-64 anni che vivono in famiglie dove nessuno lavora)*
PL	71%	1,7%	14%	15%	96,4	4,5%	45%	1 500 000
PT	75%	2,7-3,3%	1%	31%	22,5	10%	40%	200 000
RO	70%	2%	19%	24%	42,99	11,3%	26,7%	580 000
SE	>80%	4%	-17%	49%	43,4	<10%	40-45%	Riduzione della % di donne e uomini di 20-64 anni che non fanno parte della popolazione attiva (eccetto gli studenti a tempo pieno), disoccupati di lungo periodo o persone in congedo di malattia di lunga durata ben al di sotto del 14%*
SI	75%	3%	4%	25%	7,313	5%	40%	40 000

Obiettivi degli Stati membri	Tasso di occupazione (in %)	R&S (in % del PIL)	Obiettivi in termini di riduzione delle emissioni (rispetto ai livelli del 2005)¹⁶	Energie rinnovabili (in % del consumo finale lordo di energia)	Efficienza energetica¹⁷	Abbandono scolastico in %	Istruzione terziaria in %	Riduzione della popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale (in numero di persone)
SK	72%	1.2%	13%	14%	16,2	6%	40%	170 000
UK	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	-16%	15%	177,6	Nessun obiettivo nel PNR	Nessun obiettivo nel PNR	Obiettivi numerici esistenti della legge sulla povertà infantile del 2010 e della strategia sulla povertà infantile 2011-2014*