



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 24 novembre 2021
(OR. en)

14145/21

ECOFIN 1116
UEM 342
SOC 674
EMPL 504
COMPET 849
ENV 910
EDUC 385
RECH 523
ENER 515
JAI 1263
GENDER 118
ANTIDISCRIM 101

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	24 novembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 740 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE Analisi annuale della crescita sostenibile 2022

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 740 final.

All.: COM(2021) 740 final



Bruxelles, 24.11.2021
COM(2021) 740 final

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

Analisi annuale della crescita sostenibile 2022

1. Introduzione

I risultati conseguiti dall'Europa nell'attuare la campagna di vaccinazione contro la Covid-19 e nel mitigare l'impatto socioeconomico della pandemia hanno gettato le basi per una ripresa sostenuta. Quasi tre quarti degli europei adulti hanno completato il ciclo vaccinale, il che pone l'UE tra i leader mondiali al riguardo. Inoltre, l'Europa ha consegnato oltre un miliardo di dosi al resto del mondo, più di quante ne siano state consegnate agli Stati membri. Promuovere la vaccinazione, anche alla luce delle forti differenze nei tassi di vaccinazione tra gli Stati membri e in tutto il mondo, continua ad essere una priorità politica assoluta. Parallelamente, la risposta strategica coordinata e senza precedenti alla pandemia a livello dell'UE e nazionale è riuscita ad attenuare le conseguenze socioeconomiche della crisi¹.

I nostri sforzi per far fronte agli effetti immediati dell'emergenza COVID-19 stanno dando i loro frutti. Nel 2021, il PIL della zona euro e dell'UE dovrebbe crescere del 5,0 %. Con il passaggio dell'economia dell'UE dalla ripresa all'espansione, sostenuto dal miglioramento del mercato del lavoro, dalle condizioni di finanziamento favorevoli e dall'attuazione incisiva del dispositivo per la ripresa e la resilienza, la crescita del PIL reale nell'UE dovrebbe attestarsi al 4,3 % nel 2022 e al 2,5 % nel 2023. Il tasso di disoccupazione continua a diminuire, pur rimanendo leggermente al di sopra del livello antecedente alla crisi. In futuro, ci aspettiamo che la creazione di posti di lavoro prosegua parallelamente alla ripresa e che il tasso di disoccupazione scenda al 6,7 % nel 2022 e scenda ulteriormente al 6,5 % nel 2023, fino al livello antecedente alla crisi. Le spinte inflazionistiche sono aumentate a causa dell'aumento dei prezzi dell'energia e dei problemi di approvvigionamento. Dopo aver raggiunto un picco del 4 % alla fine del 2021, l'inflazione dovrebbe scendere all'1,4 % nel 2023. Per quanto riguarda il futuro, l'incertezza e i rischi restano elevati, compresa l'evoluzione della pandemia, sia all'interno che all'esterno dell'UE.

Il coordinamento delle politiche economiche si è gradualmente spostato verso la preparazione di un terreno fertile per una ripresa trasformativa e inclusiva e per il rafforzamento della resilienza. L'attività economica deve essere maggiormente conforme alle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva, ossia la sostenibilità ambientale, la produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica². Queste quattro dimensioni non devono essere considerate in modo isolato, in quanto si rafforzano a vicenda ed hanno un obiettivo comune: la transizione verso un modello economico sostenibile, resiliente e inclusivo, reso possibile da una più ampia diffusione e adozione delle tecnologie digitali e verdi, che contribuiranno a fare dell'Europa un leader in materia di trasformazione. L'agenda economica, sociale e ambientale dell'Europa dovrebbe pertanto garantire che i governi, a tutti i livelli, le imprese, le parti sociali e le famiglie contribuiscano in modo coerente al conseguimento dei nostri obiettivi delle transizioni verde e digitale, nonché degli obiettivi in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà fissati nel piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali, garantendo nel contempo la stabilità della nostra economia e il buon funzionamento del mercato unico e senza lasciare indietro nessuno.

¹ Commissione europea, "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica", COM(2021) 662 final, del 19 ottobre 2021.

² Commissione europea, "Strategia annuale di crescita sostenibile 2020" COM(2019) 650 final del 17 dicembre 2019.

L'Unione ha presentato un'agenda politica ambiziosa per guidare una ripresa sostenibile, equa e inclusiva e per rendere l'economia dell'UE più resiliente agli shock futuri, trasformando nel contempo le nostre economie e società conformemente alle ambizioni della duplice transizione. Dalla strategia annuale per la crescita sostenibile dell'anno scorso, le ambizioni verdi, digitali e sociali dell'Unione sono aumentate, per rispondere alle sfide crescenti a cui dobbiamo far fronte. Nel luglio 2021 la Commissione ha presentato una prima serie di proposte nel quadro del pacchetto "Pronti per il 55 %",³ volte a rendere le politiche in materia di clima, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità idonee a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030, obiettivo sancito dalla normativa europea sul clima. La Commissione ha adottato un piano d'azione per l'inquinamento zero e continuerà a portare avanti l'agenda del Green Deal europeo per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale e dissociare la crescita del PIL dall'uso delle risorse naturali. Inoltre, nel settembre 2021 la Commissione ha proposto un nuovo quadro di governance per contribuire a garantire che l'UE consegua il suo obiettivo di una trasformazione digitale della società e dell'economia europee⁴. La proposta prevede l'elaborazione di tabelle di marcia strategiche nazionali per convergere verso le traiettorie previste per ciascun obiettivo del decennio digitale, nonché strumenti in grado di accelerare e agevolare i progetti digitali multinazionali. Per affrontare gli effetti negativi della pandemia, contribuire a conseguire una convergenza sociale ed economica verso l'alto, ma anche rafforzare la spinta dell'Unione verso una transizione digitale, verde ed equa, il vertice sociale di Porto del maggio 2021 ha ribadito l'impegno comune a proseguire l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e ha accolto con favore i nuovi obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà⁵. Un'economia stabile che consenta di adottare politiche incentrate sul lungo periodo e una transizione giusta per le persone maggiormente colpite dalle trasformazioni sono dei presupposti fondamentali per realizzare tali ambizioni elevate.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, nel quadro della risposta diretta dell'UE volta a permetterci di emergere più forti dalla pandemia, svolgerà un ruolo centrale nel plasmare un'economia dell'UE resiliente, pronta alla duplice transizione. Il dispositivo, integrato nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali, sarà lo strumento chiave per attuare l'agenda politica nei mesi e negli anni a venire. L'attuazione delle ampie serie di misure ambiziose e sinergiche nel quadro dei piani di ripresa e resilienza sarà determinante per stimolare l'attività economica e l'occupazione e per realizzare transizioni verde e digitale eque e inclusive. Una delle principali caratteristiche innovative del dispositivo è la sua natura basata sui risultati. I fondi saranno erogati man mano che gli Stati membri attueranno gli investimenti e le riforme coerenti concordati nei loro piani. Ciò garantirà che entrambi i tipi di misure siano attuati in parallelo, colmando le lacune

³ Commissione europea, "Pronti per il 55 %": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, COM(2021) 550 final del 14 luglio 2021.

⁴ Commissione europea, "Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma strategico per il 2030 "Percorso per il decennio digitale", COM(2021) 574 final del 15 settembre 2021.

⁵ Tali ambiziosi obiettivi dell'UE sono i seguenti: almeno il 78 % della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro; almeno il 60 % di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione e il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe diminuire di almeno 15 milioni.

e le sfide politiche esistenti ed eliminando le strozzature agli investimenti e a una crescita del PIL più sostenibile e inclusiva.

Dopo l'approvazione dei piani di ripresa e resilienza e l'erogazione dei primi fondi agli Stati membri, l'attenzione si sposta ora sulla fase cruciale dell'attuazione. Al momento dell'adozione della presente comunicazione, 22 piani di ripresa e resilienza sono stati avallati dalla Commissione e approvati dal Consiglio. Dal mese di agosto 2021 sono state così sbloccate le erogazioni dei prefinanziamenti per 52,3 miliardi di EUR a favore di 17 Stati membri. Nel complesso, i piani approvati finora dal Consiglio rappresentano 291 miliardi di EUR di finanziamenti a fondo perduto e 154 miliardi di EUR di prestiti. Tutta l'attenzione dovrebbe ora concentrarsi sull'attuazione delle riforme e degli investimenti da parte degli Stati membri, conformemente ai traguardi e agli obiettivi concordati per stimolare la ripresa e la creazione di posti di lavoro, rafforzare la resilienza europea e garantire un impatto duraturo sulla società, sull'economia e sull'ambiente dell'Unione europea. Lo strumento di sostegno tecnico della Commissione contribuisce all'attuazione dei piani di ripresa e resilienza. Durante questa fase, la Commissione continuerà a intrattenere uno stretto dialogo con gli Stati membri e garantirà l'adeguato coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio, delle autorità regionali e locali, delle parti sociali, della società civile e degli altri principali portatori di interessi.

È importante garantire la complementarità e la coerenza delle riforme e degli investimenti previsti dai piani di ripresa e resilienza con gli investimenti da finanziare nel quadro della politica di coesione e di altri strumenti dell'UE negli anni a venire, nonché con le misure finanziate a livello nazionale. Per sbloccare l'importo complessivo di 500 miliardi di EUR di finanziamenti a titolo della politica di coesione, la conclusione rapida dei negoziati sugli accordi di partenariato e sui programmi nell'ambito del nuovo periodo di programmazione, compreso il Fondo per una transizione giusta, rappresenta una priorità per il prossimo anno. Per raggiungere gli ambiziosi obiettivi dell'agenda politica dell'UE per la duplice transizione sarà necessario uno sforzo coordinato da parte di tutti gli Stati membri per mobilitare i finanziamenti pubblici e privati disponibili per raggiungere tali obiettivi.

L'analisi annuale della crescita sostenibile del 2021 delinea le priorità politiche per il prossimo anno e fornisce i principi guida per la loro attuazione nel ciclo del semestre europeo 2022. Il semestre europeo fornisce un quadro consolidato di coordinamento delle politiche economiche e occupazionali degli Stati membri e continuerà a svolgere questo ruolo nella fase di ripresa e nel corso dell'attuazione della duplice transizione. Come negli anni precedenti, le priorità politiche saranno strutturate attorno alle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva e conformi agli obiettivi di sviluppo sostenibile. La comunicazione descrive inoltre a grandi linee le principali caratteristiche del ciclo del semestre europeo 2022 e illustra i principali cambiamenti rispetto ai cicli precedenti, tenendo conto della necessità di adattarsi ai processi avviati nell'ambito dello strumento per la ripresa e la resilienza.

2. Le quattro dimensioni della sostenibilità competitiva come principi guida per la ripresa dell'UE

Proposte all'inizio dell'attuale mandato della Commissione, le quattro dimensioni complementari dell'agenda dell'UE in materia di sostenibilità competitiva, ossia la sostenibilità ambientale, la produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica, sono più pertinenti che mai. Tali dimensioni, strettamente interconnesse e che dovrebbero rafforzarsi reciprocamente, hanno guidato i programmi di riforma e di investimento degli Stati membri negli ultimi anni e figurano tra gli obiettivi del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

L'Europa ha scelto di essere all'avanguardia nel processo di trasformazione per cogliere le opportunità offerte dalla protezione dell'ambiente e dalla lotta contro i cambiamenti climatici, nonché nel campo delle tecnologie digitali. Garantire che le quattro dimensioni della sostenibilità competitiva si rafforzino a vicenda è una sfida, per le politiche economiche e sociali, che ha una valenza fondamentale ai fini della trasformazione. Un'economia sostenibile che consenta di adottare politiche incentrate sul lungo periodo e una transizione inclusiva ed equa per tutti i cittadini e le regioni dell'UE resterà al centro dell'agenda dell'UE per la ripresa. In tale contesto, è importante ricordare che la sostenibilità competitiva e la resilienza sono due facce della stessa medaglia. In effetti, come indicato nella relazione in materia di previsione strategica del 2020⁶, la resilienza è la capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di effettuare transizioni in modo sostenibile, equo e democratico.

⁶ Commissione europea, "Relazione 2020 in materia di previsione: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente", COM(2020) 493 final.

Grafico 1: Le quattro dimensioni della sostenibilità competitiva e i loro legami



2.1 Sostenibilità ambientale

I cambiamenti climatici e il degrado ambientale richiedono un intervento immediato. Nel corso del 2021, l'Europa ha dovuto affrontare gravi ondate di calore, incendi boschivi e inondazioni che hanno dimostrato in modo chiaro e doloroso l'impatto che i cambiamenti climatici possono avere sulla nostra vita e sui nostri mezzi di sussistenza. Inoltre, l'impatto economico complessivo connesso ai cambiamenti climatici è in aumento e merita particolare attenzione. I costi dell'inazione sono notevolmente superiori ai costi di realizzazione delle nostre ambizioni in materia di clima. Di conseguenza, è essenziale garantire che la ripresa economica vada di pari passo con il rapido avanzamento della transizione verde e mettere l'economia sulla buona strada per rispettare l'impegno dell'UE di diventare il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050.

La Commissione ha presentato un ambizioso programma di riforme verdi, che ora deve essere attuato rapidamente. Dovremmo utilizzare il periodo a venire per attuare le riforme e gli investimenti necessari per decarbonizzare l'economia dell'UE e garantire una transizione verde socialmente equa. Il Green Deal europeo, e in particolare il pacchetto "Pronti per il 55%", sta gettando le basi per l'economia dell'UE di domani. Le riforme e gli investimenti si orientano verso strategie di punta in materia di clima ed energia, idrogeno, energie rinnovabili offshore, contrasto alle emissioni di metano, biodiversità, economia circolare, inquinamento zero, mobilità sostenibile e intelligente, ristrutturazioni, alimenti sostenibili e molti altri ambiti. Le iniziative proposte comprendono misure di tassazione verde, come la direttiva aggiornata sulla tassazione dei prodotti energetici, volte ad allineare le politiche fiscali e

climatiche dell'UE e incentivare i modelli imprenditoriali verdi, attenuando nel contempo l'impatto sociale. Inoltre, il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere proposto applicherà un prezzo del carbonio su talune importazioni e incoraggerà quindi le imprese e i governi del resto del mondo a proseguire nella stessa direzione. A livello nazionale, l'attuazione dei piani di ripresa e resilienza consentirà di attuare riforme verdi che contribuiranno a colmare parte del divario in termini di emissioni di gas a effetto serra. Diversi Stati membri hanno presentato nei loro piani per la ripresa e la resilienza riforme in materia di efficienza energetica, agevolazione delle procedure di autorizzazione per le energie rinnovabili, sostegno alla ricerca e all'innovazione verdi⁷ o incentivi fiscali per promuovere modelli di mobilità sostenibile.

La realizzazione dell'ambizioso programma che l'UE ha adottato con il Green Deal richiederà notevoli investimenti. Per il prossimo decennio, gli investimenti pubblici e privati supplementari necessari per far fronte alla transizione verde sono stimati a quasi 520 miliardi di EUR all'anno⁸. I 22 piani di ripresa e resilienza approvati finora dovrebbero dare un impulso agli investimenti verdi di almeno 192 miliardi di EUR⁹ cumulativamente nei prossimi sei anni, in settori quali la produzione di energia, la ristrutturazione di edifici, i trasporti sostenibili e l'adattamento ai cambiamenti climatici. La politica di coesione fornirà circa 150 miliardi di EUR di investimenti verdi nel corso di questo decennio. Saranno necessari ulteriori investimenti significativi per accompagnare le necessarie transizioni nel mercato del lavoro e sostenere la riqualificazione e il miglioramento delle competenze, presupposti fondamentali per una transizione giusta ed efficace. Tuttavia i finanziamenti pubblici non saranno sufficienti a far fronte ai massicci investimenti necessari per realizzare con successo la transizione verde, né dovrebbero escludere gli investimenti privati. Per il settore pubblico sarà fondamentale contribuire a convogliare i finanziamenti privati verso la resilienza ai cambiamenti climatici, anche creando un quadro favorevole, promuovendo l'ulteriore sviluppo dei mercati dei capitali nel settore della finanza sostenibile, migliorando il coordinamento degli investimenti pubblici e privati nella ricerca e sviluppo e fornendo un sostegno mirato. Sarà quindi importante utilizzare gli investimenti pubblici e le riforme incluse nei piani di ripresa e resilienza per contribuire a mobilitare gli investimenti privati.

La dimensione sociale è al centro dell'ambiziosa agenda verde dell'UE. La transizione verde creerà enormi opportunità, alle quali conseguiranno la creazione di posti di lavoro, innovazioni e una maggiore resilienza agli shock. Allo stesso tempo, ciò comporterà un profondo cambiamento, in particolare per i soggetti più svantaggiati, nonché per alcune regioni e settori come le regioni carbonifere e i settori interessati dalla transizione industriale e dai relativi processi di ristrutturazione, che spesso comportano perdite di posti lavoro e di entrate. Per questo motivo il Green Deal europeo mira a garantire un'equa distribuzione degli sforzi necessari, con il contributo di tutti i settori dell'economia e della società e misure specifiche per coloro che ne hanno bisogno¹⁰. La Commissione ha proposto un nuovo Fondo

⁷ Commissione europea, "Comunicazione sulle missioni europee", COM(2021)609 final, del 29 settembre 2021.

⁸ Cfr, riquadro 2 in Commissione europea, "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica", COM(2021) 662 final.

⁹ Stime preliminari del personale della Commissione.

¹⁰ Il meccanismo per una transizione giusta, che comprende il Fondo per una transizione giusta, fornirà un sostegno mirato alla diversificazione economica e alla creazione di posti di lavoro nei territori che affrontano le più gravi sfide socioeconomiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica.

sociale per il clima per sostenere le famiglie vulnerabili a basso e medio reddito, gli utenti dei trasporti e le microimprese, che sarebbero maggiormente colpiti dall'introduzione della fissazione del prezzo del carbonio nei trasporti stradali e negli edifici. Nell'ambito del semestre europeo monitoreremo attentamente l'impatto sociale e, se del caso, proporremo raccomandazioni mirate per garantire che nessuno sia lasciato indietro. La complementarità con le misure sostenute nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà una priorità. Per guidare gli Stati membri e aiutarli ad approfittare delle opportunità e ridurre al minimo i rischi socioeconomici della transizione verde, la Commissione proporrà una raccomandazione del Consiglio su come affrontare gli aspetti occupazionali e sociali della transizione climatica entro la fine dell'anno.

La transizione all'energia pulita è la nostra migliore assicurazione contro gli shock dei prezzi dell'energia. Il forte aumento dei prezzi dell'energia che l'UE si trova attualmente ad affrontare, dovuto in particolare all'aumento della domanda mondiale di energia e gas, è motivo di grande preoccupazione per tutti i cittadini, le imprese e l'economia dell'UE in generale. L'aumento dei prezzi dell'energia incide in misura relativamente maggiore sulle famiglie a reddito basso e medio-basso e rischia di aggravare la povertà energetica. La Commissione ha presentato una serie¹¹ di misure per affrontare le sfide e attenuare l'impatto degli aumenti temporanei dei prezzi dell'energia in modo coordinato. A breve termine, un "reddito di emergenza" a carattere temporaneo per sostenere le famiglie vulnerabili, misure a tutela delle imprese e riduzioni fiscali mirate potranno contribuire ad attenuare l'impatto. Ad un livello più strutturale, il miglioramento dell'efficienza energetica, l'elettrificazione della domanda di energia e il proseguimento degli investimenti nelle energie rinnovabili e a basse emissioni di carbonio, unitamente all'agevolazione della sua diffusione, sono fondamentali per garantire prezzi dell'energia accessibili in futuro. La transizione verde promuove l'uso di energia locale e rinnovabile, riducendo la nostra dipendenza dalle fonti energetiche straniere e aumentando nel contempo l'efficienza energetica, riducendo così il nostro fabbisogno energetico. Affrontare gli effetti negativi di un improvviso aumento dei prezzi e garantire l'accessibilità economica senza frammentare il mercato unico europeo dell'energia è essenziale per evitare di compromettere gli investimenti nella transizione verde dei settori energetico e industriale.

La transizione verde è concepita per salvaguardare la nostra prosperità e il nostro benessere creando nel contempo opportunità. Gli investimenti e le riforme volti a ridurre alla fonte l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo permetteranno di risparmiare costi importanti per l'economia, ad esempio per l'assistenza sanitaria, i giorni di lavoro persi, i danni agli edifici e le perdite di colture. Il miglioramento delle infrastrutture ambientali (ad esempio nei settori dell'acqua e dei rifiuti), la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi naturali, nonché la garanzia di sistemi alimentari sostenibili, rafforzeranno la nostra resilienza, creeranno nuove opportunità commerciali e miglioreranno la salute pubblica. L'eliminazione graduale delle sovvenzioni dannose per l'ambiente e l'utilizzo di strumenti economici per attuare il principio "chi inquina paga" forniranno ulteriori incentivi e finanziamenti per la transizione verde.

¹¹ Commissione europea, "Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno", COM(2021) 660 final, del 13 ottobre 2021.

La digitalizzazione può contribuire notevolmente alla transizione verde. Le transizioni verde e digitale sono intrinsecamente legate e non possono avere successo l'una senza l'altra. La digitalizzazione della società contribuirà a ridurre la sua impronta di carbonio, ad esempio attraverso un uso più efficiente dell'energia e delle risorse. Al tempo stesso, le tecnologie digitali devono diventare più pulite ed efficienti sotto il profilo energetico. I piani per la ripresa e la resilienza contengono diverse misure volte a garantire un uso intelligente e sostenibile delle risorse, compreso l'inverdimento delle tecnologie digitali, che richiede, tra l'altro, la creazione di competenze adeguate. L'UE sta inoltre valutando misure volontarie e vincolanti per aiutare il settore privato a conseguire la neutralità climatica e a utilizzare maggiori risorse rinnovabili, come la coalizione digitale verde europea.

2.2 Produttività

Garantire la prosperità futura dei cittadini dipenderà in modo determinante dalla capacità dell'Europa di aumentare la produttività e l'innovazione. Ciò richiederà una combinazione ben allineata di riforme e di investimenti pubblici e privati a sostegno della competitività e della creazione di posti di lavoro. La crescita della produttività è un fattore cruciale per la prosperità economica, il benessere e la convergenza nel lungo periodo. Tuttavia, la crescita della produttività nell'UE ha subito un rallentamento negli ultimi decenni e la tendenza continua. La capacità delle imprese dell'UE di adottare nuove tecnologie, in particolare le tecnologie digitali, espandere le loro attività e aggiornare i loro modi di produzione svolgerà un ruolo cruciale nell'accrescere la produttività e la competitività sia nel mercato unico che a livello mondiale. Ciò dipende dal miglioramento delle competenze e dalla riqualificazione della forza lavoro per padroneggiare i modelli di produzione di domani. Essa dipende anche dall'avvio di riforme che creino un quadro favorevole all'adeguamento tecnologico e all'innovazione, quali un migliore coordinamento delle politiche di ricerca e innovazione, il rafforzamento del trasferimento e della valorizzazione delle conoscenze e il sostegno allo sviluppo e all'adozione di tecnologie da parte delle imprese, in particolare le PMI e le start-up. A tale proposito è essenziale sbloccare la spesa per investimenti privati attraverso misure di sostegno pubblico mirate.

Un mercato unico ben funzionante, in cui sia garantita una concorrenza¹² leale ed effettiva, costituisce di per sé un'importante fonte di produttività per l'economia dell'UE. I progressi tecnologici si diffondono più rapidamente in un mercato unificato e mercati dei prodotti e dei servizi ben funzionanti e competitivi sono un fattore determinante per la crescita della produttività, in quanto consentono un'allocazione più efficiente delle risorse. L'emergenza COVID-19 ha evidenziato la necessità di sostenere la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali nel mercato unico. Le misure concrete annunciate nella relazione annuale sul mercato unico¹³, come una soluzione strutturale per garantire le quattro libertà in caso di crisi future (lo strumento di emergenza per il mercato

¹² La Commissione sta effettuando un'approfondita revisione della politica della concorrenza; Commissione europea, "Una politica della concorrenza consona alle nuove sfide", COM(2021) 713 final, del 18 novembre 2021

¹³ Commissione europea, "Relazione annuale 2021 sul mercato unico che accompagna la comunicazione" "Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: Costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa", SWD (2021) 351 final del 5 maggio 2021.

unico) e l'analisi delle possibili soluzioni per affrontare le carenze individuate in termini di approvvigionamento, saranno fondamentali per rafforzare la resilienza del mercato unico. Il rispetto dello Stato di diritto, in particolare l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari, l'efficacia delle strutture di contrasto della corruzione e del riciclaggio di denaro e i quadri antifrode sono fattori importanti del contesto imprenditoriale e del funzionamento del mercato unico. Oltre al semestre europeo, la relazione della Commissione sullo Stato di diritto riguarda anche, in uno dei suoi pilastri, il funzionamento dei sistemi giudiziari.

I piani di ripresa e resilienza degli Stati membri prevedono un'ampia serie di riforme volte a migliorare il contesto imprenditoriale e a favorire l'adozione di tecnologie digitali e verdi. Tali riforme saranno integrate da importanti sforzi per digitalizzare i settori strategici della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario. Questo sforzo risponde direttamente alle raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri negli anni precedenti in settori quali l'attuazione di riforme volte a rafforzare la concorrenza, rendere gli appalti pubblici più dinamici e trasparenti, rafforzare il sistema giudiziario, aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, compresa l'amministrazione fiscale, promuovere la semplificazione legislativa, sviluppare ulteriormente l'e-government e i servizi di giustizia elettronica e promuovere quadri normativi ben funzionanti in materia di insolvenza. La piena attuazione di tali riforme dovrebbe migliorare il contesto imprenditoriale in tutta l'UE, promuovendo nel contempo l'ulteriore innovazione digitale, con un impatto positivo sulla produttività. Ciò avrà effetti positivi più ampi, ad esempio creando posti di lavoro di qualità e migliorando la sostenibilità di bilancio.

Gli investimenti nell'adozione di tecnologie digitali avanzate e nella ricerca e innovazione sono fondamentali per realizzare la transizione digitale. Nel settore privato europeo esiste una significativa carenza di investimenti digitali rispetto ad altri ordinamenti¹⁴. I piani adottati per la ripresa e la resilienza mirano a contribuire alla trasformazione digitale con 117 miliardi di EUR. Il sostegno è destinato, ad esempio, all'innovazione digitale, alla ricerca e sviluppo e alle tecnologie digitali avanzate (17 miliardi di EUR), compreso lo sviluppo dell'intelligenza artificiale o del supercalcolo. Inoltre, fondi significativi sono destinati al sostegno della trasformazione digitale dei servizi pubblici (43 miliardi di EUR) o delle imprese (24 miliardi di EUR) e la maggior parte di essi va a vantaggio delle piccole e medie imprese (PMI). Anche le misure di connettività, per esempio la diffusione delle reti 5G, sono contemplate in diversi piani (13 miliardi di EUR). Si prevede che anche i programmi nell'ambito dei fondi della politica di coesione dell'UE, nonché altri programmi nell'ambito del bilancio dell'UE, aumentino notevolmente gli investimenti nelle attività di ricerca e innovazione digitali rispetto ai programmi precedenti.

Tali investimenti nella tecnologia devono essere integrati da investimenti nelle persone e nelle competenze, in particolare nel rafforzamento delle competenze digitali, attraverso riforme dei sistemi di istruzione e formazione e programmi di miglioramento delle competenze e di riqualificazione. L'accelerazione della transizione digitale sta aumentando notevolmente la domanda di competenze digitali. Le competenze scientifiche, tecnologiche,

¹⁴ Per un esempio della carenza di investimenti rispetto ai principali concorrenti dell'UE, cfr. la tabella 2 della Commissione europea, "Identificare le esigenze di ripresa dell'Europa che accompagna la comunicazione" "Il momento dell'Europa: riparazione e preparazione per la prossima generazione", SWD (2020) 98 final, 27 maggio 2020.

ingegneristiche e matematiche (STEM) sono essenziali per consentire lo sviluppo e l'adozione di tecnologie digitali avanzate in tutte le nostre economie. Per garantire un numero sufficiente di persone altamente qualificate sono necessari maggiori sforzi per sostenere i giovani, in particolare le donne e le ragazze. Ciò dovrebbe andare di pari passo con l'aumento della prevalenza di livelli di competenze digitali e informatiche almeno di base nell'intera popolazione. Le persone in età lavorativa necessitano di un facile accesso a una formazione adeguata e a prezzi abbordabili che risponda alle loro esigenze in termini di competenze. Ciò è importante in tutti i settori economici e nelle imprese, in particolare per le PMI. Le competenze digitali sono anche un importante motore della transizione verde. Lo strumento per la ripresa e la resilienza contribuirà in misura significativa allo sviluppo delle competenze (i piani adottati contribuiranno, con 47 miliardi di EUR, a misure a sostegno dell'istruzione, della formazione e delle competenze in tutte le fasce di età), con particolare attenzione alle competenze digitali (20 miliardi di EUR)¹⁵.

Inoltre, un accesso responsabile alle risorse, l'efficienza delle risorse e la produttività sono importanti non solo per il benessere ambientale, ma anche per il benessere economico. L'UE deve accelerare la transizione verso un sistema economico che utilizzi le risorse in modo più intelligente e sostenibile, al fine di ridurre l'impronta dei consumi. Basandosi sul mercato unico e sul potenziale delle tecnologie digitali, l'economia circolare può rafforzare la base industriale dell'UE e promuovere la creazione di imprese e l'imprenditorialità tra le PMI, rafforzando nel contempo la resilienza e l'autonomia strategica aperta dell'UE. Per il pubblico, l'economia circolare fornirà prodotti di elevata qualità, funzionali, sicuri, efficienti ed economicamente accessibili, che durano più a lungo e sono concepiti per essere riutilizzati, riparati o sottoposti a procedimenti di riciclaggio di elevata qualità. Un'intera gamma di nuovi servizi sostenibili, modelli di "prodotto come servizio" (product-as-service) e soluzioni digitali consentiranno di migliorare la qualità della vita, creare posti di lavoro innovativi e incrementare le conoscenze e le competenze.

La resilienza dell'economia dell'UE dipende dalla solidità delle catene di approvvigionamento. La rapida attuazione della strategia industriale e del suo aggiornamento del 2021¹⁶ è fondamentale per ridurre le dipendenze strategiche e attenuare le strozzature temporanee o persistenti che caratterizzano le catene di approvvigionamento internazionali di fattori produttivi essenziali per gli ecosistemi industriali europei. L'UE è uno dei principali importatori ed esportatori a livello mondiale e gode di un elevato grado di apertura al commercio e agli investimenti. Le crisi logistiche mondiali, come quelle che l'UE sta attraversando nel settore dei chip informatici e di alcune materie prime, influenzano una serie di ecosistemi industriali, tra cui industrie procicliche come l'industria automobilistica e quella delle costruzioni. Le strozzature nelle catene di approvvigionamento hanno un impatto negativo sui livelli di produttività, sull'occupazione, sul fatturato e sui tassi di entrata/uscita delle imprese e possono incidere sulla capacità dell'UE di rispondere a una crisi sanitaria. Le crescenti ambizioni dell'UE in materia di transizione verde e digitale richiedono un cambiamento di politica per affrontare le dipendenze strategiche attuali o future da quei prodotti e tecnologie che guideranno la trasformazione industriale dell'Europa, affrontando in

¹⁵ Le misure a sostegno dell'istruzione, della formazione e delle competenze sono considerate parte della spesa sociale, mentre le competenze digitali sono incluse nel contributo digitale.

¹⁶ Commissione europea, "Aggiornare la nuova strategia industriale del 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa", COM(2021) 350 final, 5 maggio 2021.

tal modo anche le preoccupazioni alla base della sicurezza dell'approvvigionamento. La Commissione presenterà la legge europea sui semiconduttori per coordinare meglio gli sforzi dell'UE nella ricerca e nella progettazione dei semiconduttori e facilitarne la fabbricazione in Europa.

2.3 Equità

L'equità deve essere al centro della ripresa dalla recessione causata dalla pandemia di COVID-19. La crisi ha colpito in modo disomogeneo diversi gruppi di popolazione, settori e regioni. In particolare, i giovani e i lavoratori scarsamente qualificati e quelli provenienti da un contesto migratorio sono stati colpiti in modo sproporzionato. Le donne e gli uomini sono stati colpiti in modo diverso¹⁷. Il sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) ha contribuito efficacemente ad affrontare le conseguenze economiche e sociali negative della pandemia. Con la ripresa dell'economia, è probabile che si osservino ulteriori cambiamenti nella distribuzione dei posti di lavoro. La pandemia ha determinato o accelerato le tendenze dei cambiamenti della domanda, dei modelli di consumo e dei modelli aziendali. In tutta l'economia si stanno creando nuovi posti di lavoro, mentre altre funzioni sono sempre meno ricercate. Ciò comporta un gran numero di transizioni occupazionali e il riemergere di carenze di manodopera in alcuni Stati membri e settori. In tale contesto, si dovrebbe prestare maggiore attenzione al miglioramento della capacità dei mercati del lavoro di anticipare i cambiamenti e di adattarvi, senza lasciare indietro nessuno. Le riforme delle agevolazioni fiscali possono contribuire a ridurre le disuguaglianze e incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro.

La pandemia di Covid-19 ha avuto un impatto asimmetrico sulle regioni europee, a causa delle loro diverse specializzazioni economiche. Le regioni dipendenti dal turismo sono state particolarmente colpite, così come altri servizi ad alta intensità di contatti. Altri settori sono stati meno colpiti, ma hanno registrato un calo dell'attività, in particolare nel settore manifatturiero e delle costruzioni. Il numero di ore lavorate è diminuito in modo significativo tra il 2019 e il 2020 in Grecia, Spagna, Portogallo e Italia, in particolare nelle regioni con grandi economie turistiche. Infine, le regioni dell'UE più sviluppate dal punto di vista economico sono state meno colpite rispetto alle regioni economicamente meno sviluppate e alle regioni in transizione.

In futuro, politiche attive del mercato del lavoro ben concepite ed efficaci, accompagnate da un sostegno adeguato da parte dei servizi pubblici per l'occupazione e dei sistemi di protezione sociale, sono fondamentali per accompagnare i lavoratori durante le transizioni verde e digitale. A tale riguardo, la raccomandazione della Commissione per un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE)¹⁸ sottolinea l'importanza di elaborare e attuare pacchetti strategici coerenti, compresi incentivi all'assunzione e alla transizione, miglioramento delle competenze e riqualificazione, nonché un maggiore sostegno da parte dei servizi pubblici per l'occupazione. È opportuno prestare la dovuta attenzione ai giovani che

¹⁷ Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, "Relazione 2021 Indice sulla parità di genere", novembre 2021.

¹⁸ Commissione europea, "Raccomandazione (UE) 2021/402 della Commissione, del 4 marzo 2021, relativa a un sostegno attivo efficace all'occupazione a seguito della crisi Covid-19 (EASE)", C/2021/1372, GU L 80 dell'8.03.2021, pag. 1.

sono stati particolarmente colpiti dalla pandemia di COVID-19. Dovrebbero essere affrontati anche i problemi presenti da lungo tempo relativi all'invecchiamento della forza lavoro e alla partecipazione delle donne e delle persone con disabilità al mercato del lavoro.

Occorre rafforzare il ruolo dell'istruzione, della formazione e delle competenze in quanto fattori determinanti fondamentali per l'inclusione sociale e la crescita economica, tenendo conto delle sfide e delle opportunità della duplice transizione. L'emergenza COVID-19 ha causato perturbazioni, in parte dovute a un accesso non uniforme all'apprendimento online e a un impatto negativo sulla salute mentale degli alunni. Ciò può avere conseguenze a lungo termine, tra cui bassi livelli di competenze di base e risultati scolastici non ottimali, esacerbando pertanto le disuguaglianze esistenti nel settore dell'istruzione. Gli Stati membri dovranno intensificare gli sforzi per migliorare i risultati dell'apprendimento in tutti i loro sistemi di istruzione e formazione. Parallelamente, l'apprendimento permanente dovrebbe essere promosso per affrontare gli squilibri esistenti ed emergenti tra domanda e offerta di competenze, in particolare quelle relative alla duplice transizione, aumentando significativamente la partecipazione degli adulti al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione professionale. Il conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di istruzione, formazione e sviluppo delle competenze faciliterà il successo delle transizioni digitale e verde e affronterà le relative sfide in termini di esigenze di adattamento delle competenze. In particolare, saranno necessarie riforme per ridurre le disuguaglianze in materia di istruzione, affrontare il divario tra zone urbane e rurali, anche con riferimento alla connettività digitale, ridurre il rischio di abbandono scolastico precoce e di risultati insufficienti e garantire opportunità di sviluppo delle competenze per tutti gli adulti, indipendentemente dal loro livello di qualifica. È altrettanto importante che le università svolgano un ruolo più incisivo nel migliorare la qualità e la pertinenza professionale dell'istruzione superiore e nel promuovere l'inclusione, la diversità e la parità di genere.

L'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali è fondamentale per conseguire una convergenza sociale ed economica verso l'alto. Il piano d'azione della Commissione sull'attuazione del pilastro ha proposto nuovi obiettivi dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà entro il 2030, nonché un quadro di valutazione della situazione sociale riveduto, in vista della loro integrazione nel semestre europeo. La proposta di relazione comune sull'occupazione del 2022, nell'ambito del presente pacchetto d'autunno, si concentra maggiormente sui principi del pilastro e integra nella sua analisi gli obiettivi principali dell'UE per il 2030 e gli indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale riveduto. La relazione mostra che la ripresa del mercato del lavoro sta chiaramente consolidandosi, ma mette anche in guardia contro l'emergere di carenze di manodopera e il persistere di bassi tassi di occupazione dei giovani e delle donne. La ripresa e le transizioni verde e digitale aumentano la probabilità che alcuni posti di lavoro non siano riconfermati, il che rende importante sostenere le transizioni professionali, in particolare in termini di politiche attive del mercato del lavoro e misure di miglioramento delle competenze e di riqualificazione. La relazione ha inoltre sottolineato l'importanza di solidi sistemi di protezione sociale, che nella maggior parte degli Stati membri hanno contribuito ad attenuare il calo dei redditi delle famiglie e a mantenere stabile la percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

I piani per la ripresa e la resilienza comprendono un'ampia gamma di riforme e investimenti che contribuiranno a rafforzare la coesione sociale e la resilienza. Le misure connesse a questo obiettivo tematico nei piani già approvati dal Consiglio ammontano a circa 135 miliardi di EUR, pari a circa il 30 % delle dotazioni finanziarie totali di tali piani approvati. Tali misure comprendono, a titolo esemplificativo, riforme e investimenti per rendere più efficaci le politiche attive del mercato del lavoro, aumentare la capacità dei servizi pubblici per l'occupazione e sostenere la partecipazione delle donne e dei gruppi svantaggiati al mercato del lavoro. Esse comprendono inoltre misure volte a migliorare l'accesso a un'istruzione e a una formazione di qualità a tutti i livelli, l'istruzione digitale, compresi il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale per gli adulti in età lavorativa, al fine di garantire che possano approfittare di un ambiente in rapida evoluzione e beneficiare appieno delle transizioni verde e digitale. Infine, i piani di ripresa e resilienza mirano anche a rafforzare la resilienza sociale, investendo nell'assistenza sanitaria e in un migliore accesso ai servizi, tra cui l'educazione e la cura della prima infanzia, l'assistenza a lungo termine e l'edilizia popolare. In questo modo, insieme ai fondi della politica di coesione, il dispositivo sostiene concretamente una ripresa equa e inclusiva nell'UE. L'attuazione tempestiva e ambiziosa di tali piani si tradurrà in effetti tangibili per i cittadini europei, sostenendo la trasformazione in atto delle economie nazionali in vista della duplice transizione. Inoltre, il meccanismo per una transizione giusta, che comprende i 19 miliardi di EUR del Fondo per una transizione giusta, dovrebbe mobilitare circa 55 miliardi di EUR nel periodo 2021-2027 nelle regioni più colpite, al fine di attenuare l'impatto socioeconomico della transizione verso la neutralità climatica, contribuendo in tal modo alla sua equità.

2.4 Stabilità macroeconomica

L'ulteriore rafforzamento della stabilità della sua economia, affrontando le restanti fragilità a livello nazionale e dell'UE e con lo stretto coordinamento delle pertinenti politiche a livello dell'UE, garantirà la resilienza agli shock futuri e contribuirà ad agevolare le transizioni verde e digitale. La risposta politica forte e coordinata all'emergenza COVID-19 ha ridotto significativamente il suo impatto economico e sociale, producendo nel contempo un impatto positivo sulla stabilità macroeconomica. Questa esperienza evidenzia l'importanza di un costante e forte coordinamento delle politiche economiche, fiscali, occupazionali e sociali, che comprenda diversi strumenti politici e di finanziamento e colleghi il livello europeo a quello nazionale. Essa ha inoltre sottolineato l'importanza di costruire una resilienza economica e sociale contro shock imprevisti, anche creando in tempi normali un margine di bilancio che possa essere utilizzato nelle fasi recessive.

Gli Stati membri dovrebbero continuare a fornire un sostegno di bilancio mirato e temporaneo nel 2022, salvaguardando nel contempo la sostenibilità di bilancio a medio termine. La clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita ha consentito agli Stati membri di sostenere le loro economie nel contesto dell'emergenza COVID-19. Si prevede che sarà disattivata a partire dal 2023. Quando le condizioni economiche lo consentiranno, gli Stati membri dovrebbero perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine. Al tempo stesso, gli Stati membri dovrebbero potenziare gli investimenti per realizzare la duplice transizione, per

stimolare l'attività economica e il potenziale occupazionale. I pareri della Commissione sui documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro¹⁹ e la proposta di raccomandazione della Commissione sulla politica economica della zona euro²⁰ fanno parte del presente pacchetto d'autunno.

Una composizione delle finanze pubbliche favorevole alla crescita e una tassazione equa ed efficiente saranno fondamentali per potenziare gli investimenti e sostenere una ripresa equa, sostenibile e inclusiva. È necessario uno sforzo coordinato e costante nell'arco di diversi anni per garantire un aumento costante e consistente degli investimenti pubblici e privati, proporzionato alle esigenze della duplice transizione e della coesione economica, sociale e territoriale. Mentre il dispositivo per la ripresa e la resilienza fornisce un notevole supporto temporaneo, anche i bilanci nazionali devono svolgere il loro ruolo nel promuovere gli investimenti. A tale riguardo, gli Stati membri devono migliorare la composizione e la qualità delle loro finanze pubbliche, sia sul fronte delle spese che su quello delle entrate, compiendo nel contempo progressi in materia di bilancio verde. Sul versante delle entrate, in un momento in cui le amministrazioni nazionali si stanno adoperando per ottenere maggiori risultati con minori risorse e devono affrontare in modo equo i costi della pandemia e senza danneggiare la ripresa, è essenziale aumentare l'adempimento degli obblighi fiscali e portare avanti il passaggio alla tassazione ambientale. La riscossione delle imposte può essere rafforzata e la frode, l'elusione e l'evasione fiscali possono essere ridotte mediante la presentazione elettronica delle imposte, la semplificazione fiscale e una maggiore cooperazione amministrativa tra gli Stati membri. Sarà inoltre importante ridurre la concorrenza fiscale dannosa e la pianificazione fiscale aggressiva.²¹ La Commissione sta preparando diverse proposte legislative^{22,23} per migliorare la trasparenza fiscale, contrastare l'elusione fiscale e intensificare la lotta contro l'evasione fiscale. Tra tali proposte rientra quella volta a contrastare l'uso improprio di società di comodo a fini fiscali. Inoltre, l'accordo OCSE/G20 sulla riforma della tassazione globale dovrebbe garantire che le imprese multinazionali paghino una giusta quota di imposte ovunque esse operino e paghino un'aliquota fiscale effettiva minima del 15% a partire dal 2023. La Commissione sta preparando una proposta per recepire rapidamente l'accordo internazionale sul livello minimo di imposizione effettiva nel diritto dell'Unione.

I piani di ripresa e resilienza degli Stati membri contengono una serie di misure nel settore della politica fiscale e di bilancio. Gli Stati membri hanno incluso nei loro piani di ripresa e resilienza revisioni della spesa volte a migliorare la qualità della spesa pubblica e a modificare i sistemi fiscali per favorire un'attività economica più sostenibile e più equa. Alcuni piani hanno inoltre presentato riforme volte a migliorare la sostenibilità e l'adeguatezza a lungo termine dei loro sistemi pensionistici. Le riforme proposte per

¹⁹ "Comunicazione della Commissione sui documenti programmatici di bilancio 2022: una valutazione globale" e i pareri della Commissione sui documenti programmatici di bilancio 2022 presentati dagli Stati membri della zona euro.

²⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Relazione 2022 sul meccanismo di allerta, COM(2021)741 final.

²¹ A titolo esemplificativo, la relazione sul divario dell'IVA (CASE et al., 2020) stima che il divario dell'IVA nell'UE fosse di 140 miliardi di EUR nel 2018 e prevede un aumento a 164 miliardi di EUR nel 2020, in particolare a causa della pandemia.

²² COM(2020) 312 final, Un piano d'azione per una tassazione equa e semplice

²³ COM(2021) 251 final, Tassazione delle imprese per il XXI secolo

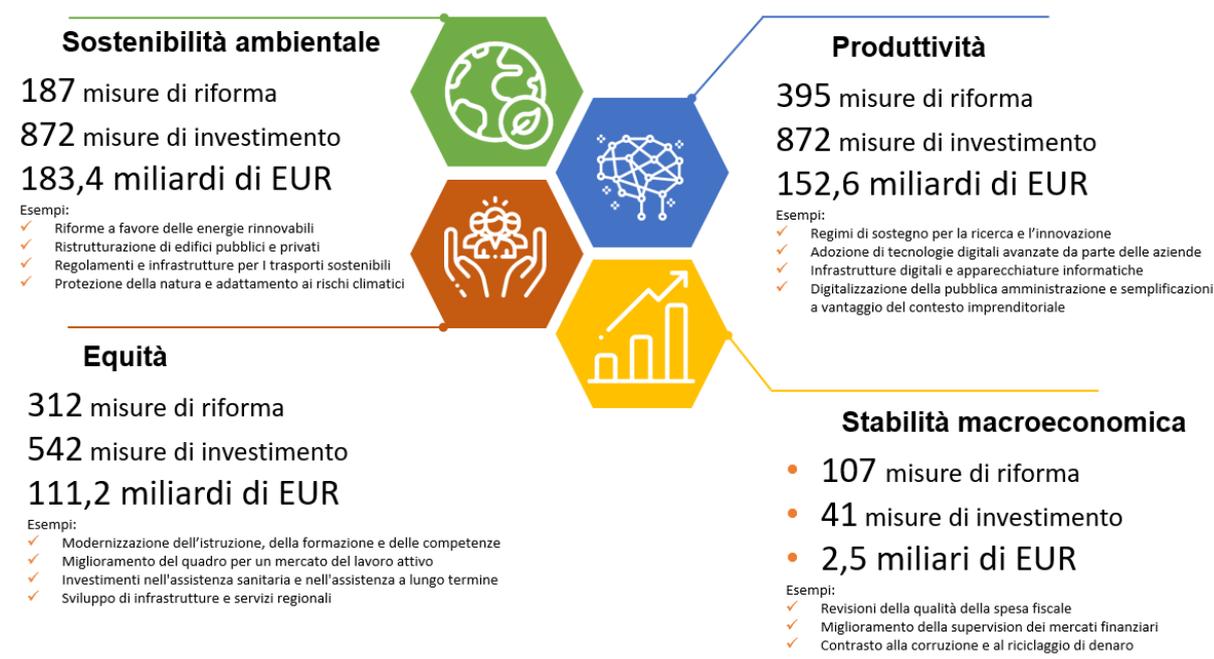
aumentare l'efficienza dell'amministrazione fiscale dovrebbero migliorare la riscossione delle imposte e ridurre i costi di conformità per le imprese, i privati e le amministrazioni fiscali. Alcuni Stati membri hanno inoltre incluso nei loro piani di ripresa e resilienza misure volte a contrastare la pianificazione fiscale aggressiva.

La relazione sul meccanismo di allerta fornisce l'analisi della Commissione sull'evoluzione degli squilibri e dei rischi emergenti²⁴. Per 12 Stati membri, un esame approfondito valuterà se presentano squilibri che richiedono un'azione politica. Con il consolidamento della ripresa, garantire la resilienza dell'economia dell'UE significa anche affrontare gli squilibri antecedenti alla crisi e i rischi emergenti. Dopo la graduale correzione degli squilibri fino all'inizio della pandemia, il conseguente shock economico ha aumentato le vulnerabilità preesistenti. Ciò vale in particolare per gli elevati debiti pubblici e privati, che sono aumentati a causa dello shock e delle misure adottate per contrastarlo. Nel prossimo decennio i livelli del debito pubblico dovrebbero rimanere al di sopra dei livelli antecedenti alla pandemia in circa un terzo degli Stati membri e nell'UE nel suo complesso, anche a causa della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione, nonché della spesa per affrontare i cambiamenti climatici e del suo impatto già tangibile. In alcuni settori le condizioni finanziarie delle imprese si sono indebolite a causa dei prestiti necessari per coprire le improvvise perdite di ricavi e la carenza di liquidità, mentre le moratorie temporanee hanno protetto le imprese e consentito loro di far fronte alla crisi. L'aumento dei prezzi delle abitazioni in alcuni Stati membri comporta rischi di sopravvalutazione. La ripresa economica aiuterà i governi e il settore privato a ridurre il rapporto debito/PIL e ad attenuare le vulnerabilità finanziarie.

Il completamento dell'Unione dei mercati dei capitali e dell'Unione bancaria rafforzerebbe i canali di finanziamento per l'economia e promuoverebbe il contributo del settore privato agli sforzi di investimento e aumenterebbe la resilienza economica e sociale. Il settore bancario dell'UE ha resistito bene allo shock economico indotto dalla pandemia e sta svolgendo un ruolo cruciale nella ripresa economica in corso. Tuttavia continua ad affrontare sfide strutturali in un contesto di bassa redditività e frammentazione. Un'unione bancaria solida porrebbe le banche in una posizione migliore per sostenere la crescita delle economie dell'UE in un mercato unico maggiormente integrato, proteggendo nel contempo i contribuenti dell'UE, e contribuirebbe positivamente alla stabilità macrofinanziaria della zona euro. Inoltre, il buon funzionamento dei mercati dei capitali è necessario per fornire alle imprese, comprese le PMI e le start-up, fonti di finanziamento complementari per aiutarle a rafforzare il loro capitale e il loro potenziale di innovazione nel contesto post-pandemia e ad accompagnarle nell'adeguamento a un'economia più verde e più digitale.

²⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Relazione 2022 sul meccanismo di allerta, COM(2021)741 final.

Grafico 2: Contributo dei piani di ripresa e resilienza alle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva



Nota: Analisi preliminare dei piani di ripresa e resilienza per il 22 adottati dal Consiglio (le cifre sono soggette a possibili revisioni). Le riforme e gli investimenti a livello di sottomisura sono stati assegnati alle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva. La mappatura è esemplificativa e non rispecchia pienamente la natura interconnessa di molte misure.

3. Evoluzione del semestre europeo

Il semestre europeo riprende il suo ampio coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nel 2022, seguendo nel contempo un'evoluzione in linea con i requisiti di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. L'attuazione del dispositivo rende necessario continuare ad adeguare il semestre europeo per tener conto delle sovrapposizioni e garantire che gli sforzi congiunti si concentrino sulla realizzazione di piani ambiziosi e di elevata qualità per la ripresa e la resilienza. L'attuazione dei piani guiderà i programmi di riforma e investimento degli Stati membri per gli anni a venire. Il semestre europeo, con il suo ambito di applicazione più ampio e la sua sorveglianza multilaterale, integrerà l'attuazione dei piani di ripresa e resilienza. I due processi saranno intrinsecamente collegati e si farà tutto il possibile per evitare sovrapposizioni e sfruttare al meglio le sinergie esistenti per evitare inutili oneri amministrativi.

La Commissione pubblicherà relazioni per paese semplificate nella primavera del 2022.

Le relazioni faranno il punto sull'attuazione dei piani di ripresa e resilienza da parte degli Stati membri, anche sulla base del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza che sarà istituito entro dicembre 2021 e delle relazioni sulle spese sociali contenute nei piani, sulla base della metodologia attualmente concordata con il Parlamento europeo e il Consiglio. Inoltre, forniranno una panoramica degli sviluppi economici e sociali e delle sfide che gli Stati membri si trovano ad affrontare, nonché un'analisi prospettica della loro resilienza. Infine, la panoramica comprenderà una valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, in particolare attraverso il quadro di valutazione della situazione

sociale riveduto, e nel conseguimento degli obiettivi principali dell'UE in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà. Sulla base di tale analisi, le relazioni per paese individueranno le lacune rispetto alle sfide che vengono affrontate solo parzialmente o non vengono affrontate nei piani di ripresa e resilienza. Ove opportuno, le relazioni comprenderanno anche una sintesi dei risultati degli esami approfonditi nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici, che terrà conto dell'impatto dell'emergenza COVID-19.

La Commissione intende inoltre proporre al Consiglio di adottare raccomandazioni specifiche per paese nella primavera del 2022. Tali raccomandazioni riguarderanno i principali problemi individuati nelle relazioni per paese e, se del caso, le analisi approfondite, per le quali può essere necessaria un'azione politica su più anni. In tal modo, le raccomandazioni specifiche per paese contribuiranno a proseguire e a rafforzare gli sforzi degli Stati membri nell'ambito dei piani di gestione dei rischi, affrontando nel contempo le sfide emergenti, al fine di accelerare la duplice transizione e rafforzare la resilienza. Le raccomandazioni specifiche per paese comprenderanno anche raccomandazioni sulla situazione di bilancio degli Stati membri, come previsto dal patto di stabilità e crescita. Le relazioni per paese, le analisi approfondite e le proposte di raccomandazioni specifiche per paese faranno parte del pacchetto di primavera 2022 del semestre europeo.

Gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) saranno ulteriormente integrati nel semestre europeo. Il ciclo del semestre europeo 2020 ha avviato i lavori sull'integrazione degli OSS, come richiesto dalla presidente von der Leyen nei suoi orientamenti politici per il 2019. Il ciclo del semestre europeo 2022 proseguirà su questa strada al fine di fornire una comunicazione in materia di OSS pienamente aggiornata e coerente in tutti gli Stati membri. In primo luogo, la relazione annuale di monitoraggio degli OSS²⁵ farà ora parte dei documenti del semestre europeo e sarà pubblicata nell'ambito del pacchetto di primavera. In secondo luogo, ciascuna relazione per paese del semestre europeo comprenderà una sezione specifica in cui verrà analizzato lo status del paese rispetto alla media dell'UE e i progressi compiuti in ciascun settore degli OSS²⁶. In terzo luogo, la combinazione di questi due elementi e di indicatori aggiuntivi che monitorano le prestazioni degli Stati membri in termini di obiettivi strategici chiave dell'UE (ad esempio Green Deal europeo, decennio digitale) servirà da base per le relazioni per paese e per le raccomandazioni specifiche per paese. Anche i quadri operativi della resilienza²⁷ possono essere utilizzati per le analisi contenute nelle relazioni per paese.

La Commissione si adopererà al meglio per garantire sinergie e obblighi di comunicazione razionalizzati tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il semestre europeo. La prevenzione di inutili oneri amministrativi sarà il principio guida nelle relazioni tra i servizi della Commissione e le amministrazioni degli Stati membri. La Commissione razionalizzerà gli obblighi di comunicazione degli Stati membri nell'ambito di entrambi i

²⁵ Eurostat, Sustainable development in the European Union, Monitoring Report on Progress towards the SDGs in an EU Context, edizione giugno 2021.

²⁶ Le sintesi per paese in materia di OSS elaborate da Eurostat tracciano la posizione e l'evoluzione degli Stati membri verso il conseguimento degli OSS rispetto alla media dell'UE, cfr.: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/sdg-country-overview/>

²⁷ <https://ec.europa.eu/info/resilience-dashboards>.

processi. Ad esempio, i programmi nazionali di riforma, da presentare in aprile, saranno utilizzati anche per la relazione semestrale nell'ambito dello strumento per la ripresa e la resilienza. La rendicontazione nell'ambito degli strumenti informatici appropriati servirà a monitorare i progressi compiuti nell'attuazione dei piani di ripresa e resilienza e i progressi complessivi verso il conseguimento delle precedenti raccomandazioni specifiche per paese, per cui non sarà necessaria alcuna traccia supplementare di comunicazione cartacea.

Al centro del rilancio del semestre europeo vi sarà un dialogo costruttivo con gli Stati membri, integrato dal dialogo sull'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza. Con il dialogo sull'elaborazione dei piani di ripresa e resilienza, la Commissione e gli Stati membri hanno rafforzato e approfondito la loro cooperazione, che dovrebbe proseguire durante la fase di attuazione dei piani. Tale dialogo si svolgerà nel modo meno oneroso possibile per le amministrazioni pubbliche nazionali, ricorrendo anche a scambi virtuali o scritti. Per garantire le sinergie auspiccate, questi scambi bilaterali saranno combinati con il più ampio dialogo nel quadro del semestre europeo, che copre tutti i temi pertinenti, compresi quelli non contemplati dai piani. Inoltre, la Commissione sosterrà lo scambio di opinioni e di analisi tra gli Stati membri, un aspetto fondamentale di un'efficace sorveglianza multilaterale.

Il coinvolgimento sistematico delle parti sociali e degli altri portatori di interessi è fondamentale per il successo del coordinamento e dell'attuazione delle politiche economiche e occupazionali. Il coinvolgimento tempestivo e significativo delle parti sociali e degli altri portatori di interessi è essenziale in tutte le fasi del ciclo del semestre. Durante la pandemia le parti sociali hanno sostenuto l'elaborazione e l'attuazione di misure di emergenza e di ripresa, nonché dei piani di ripresa e resilienza in molti Stati membri. Tuttavia la loro consultazione e il loro coinvolgimento sono stati sostanzialmente diversi nei vari Stati membri. Ai fini dell'attuazione dei piani, è importante che gli Stati membri collaborino attivamente con le parti sociali e le altre parti interessate mediante apposite riunioni periodiche. Tali scambi costituiranno inoltre un'opportunità per avviare il più ampio programma di coordinamento delle politiche economiche, occupazionali e sociali e contribuiranno a individuare insieme le sfide, a migliorare le soluzioni politiche e a contribuire a un'efficace attuazione del semestre europeo e dello strumento per la ripresa e la resilienza.

Proseguirà il dialogo interistituzionale rafforzato a livello europeo, sia con il Parlamento europeo che con il Consiglio. Uno scambio continuo sugli sviluppi sociali ed economici nell'Unione europea è garantito dal dialogo macroeconomico semestrale a livello politico e tecnico tra il Consiglio, la Commissione e i rappresentanti delle parti sociali europee. Questo formato è già stato utilizzato per discutere il semestre europeo e lo strumento per la ripresa e la resilienza. La fase di attuazione dei piani di ripresa e resilienza e la ripresa delle relazioni per paese rappresentano un'opportunità positiva per imprimere nuovo slancio al dialogo macroeconomico a livello tecnico e politico. La Commissione proseguirà inoltre lo stretto dialogo con il Parlamento europeo sui principali sviluppi sociali ed economici, anche nel contesto del semestre europeo, e avvierà un dialogo con il Parlamento europeo prima di ogni fase fondamentale del ciclo del semestre europeo. In particolare, per quanto riguarda il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione continuerà a contribuire ai dialoghi con il Parlamento in materia di ripresa e resilienza e agli scambi regolari nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro del Parlamento sul dispositivo. La Commissione intende continuare

L'ambizioso programma politico e i finanziamenti proposti a livello nazionale e dell'UE contribuiranno a garantire una ripresa duratura e inclusiva, facendo in modo che l'Europa consegua la duplice transizione e diventi più equa e più resiliente. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, integrato nel semestre europeo, rappresenta lo strumento fondamentale per i prossimi anni per realizzare tale programma e fornire il necessario orientamento per la sua attuazione in tutti gli Stati membri. Sarà compito collettivo di tutti i responsabili delle decisioni politiche trasformare questo orientamento in azione, rendere la ripresa un successo per tutti i cittadini dell'UE e rafforzare le basi per la prosperità delle generazioni future.

Con il progredire del cambiamento strutturale richiesto dalla duplice transizione, il semestre europeo rimarrà il quadro generale dell'UE per il coordinamento delle politiche economiche, occupazionali e sociali, continuando a contribuire a individuare le sfide politiche pertinenti, fissare le priorità politiche, fornire orientamenti politici e garantire la sorveglianza e il monitoraggio delle politiche. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza occuperà una posizione centrale nel processo nei prossimi anni, in quanto è pienamente radicato nell'obiettivo dell'UE di conseguire una sostenibilità competitiva. I piani di ripresa e resilienza aiuteranno gli Stati membri a realizzare nei prossimi anni una serie sostanziale di raccomandazioni specifiche per paese. Al tempo stesso, il semestre europeo continuerà a fornire la base analitica per individuare le sfide emergenti in materia di politica economica, occupazionale e sociale, comprese quelle derivanti dalle nuove o accresciute ambizioni politiche dell'UE (per esempio, il pacchetto "Pronti per il 55 %" o il decennio digitale) non ancora affrontate nei piani e per presentare raccomandazioni specifiche per paese al riguardo. Entrambi i processi rimarranno pertanto intrinsecamente interconnessi, mentre le sinergie saranno sfruttate nel modo più completo possibile al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni, anche in relazione agli obblighi di comunicazione.

Nei prossimi anni sarà indispensabile attuare gli ambiziosi programmi di riforma e investimento inclusi nei piani di ripresa e resilienza. La Commissione invita gli Stati membri a garantire la piena e tempestiva attuazione delle riforme e degli investimenti inclusi nei loro piani e a intensificare la programmazione e l'attuazione dei fondi della politica di coesione. La Commissione invita inoltre gli Stati membri a dedicare estrema attenzione, in fase di elaborazione e attuazione delle riforme e degli investimenti nazionali, alle priorità individuate nella presente analisi annuale della crescita sostenibile. Gli Stati membri dispongono di un'ampia gamma di strumenti d'azione e di finanziamento dell'UE e la Commissione è pronta a sostenerli ove possibile.