



Strasburgo, 21.11.2023
COM(2023) 901 final

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

Analisi annuale della crescita sostenibile 2024

Investire nel futuro competitivo dell'UE

Analisi annuale della crescita sostenibile 2024

1. Introduzione

Dopo una forte ripresa nel 2022, l'attività economica dell'UE ha subito un rallentamento innescato dall'elevata inflazione e dall'inasprimento delle condizioni di finanziamento. Una risposta politica rapida, decisiva e coordinata ha consentito all'economia di riprendersi e far fronte alle conseguenze socioeconomiche della pandemia di COVID-19 e della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. L'UE è riuscita ad affrontare la crisi energetica che ne è derivata, riducendo la sua dipendenza dai combustibili fossili russi senza la necessità di razionare il gas ed evitando una recessione. Sebbene nel 2023 l'economia abbia subito un rallentamento e i rischi e le incertezze siano elevati, anche a causa della situazione in Medio Oriente, nell'UE il numero di persone occupate ha toccato il massimo storico e la disoccupazione il minimo storico, pur con differenze tra uno Stato membro e l'altro e tra regioni. Se da un lato le sfide strutturali permangono, dall'altro i recenti risultati dimostrano che l'Europa funziona meglio se i suoi membri agiscono di concerto.

Come sottolineato nella dichiarazione di Granada, l'UE è impegnata a rafforzare la sua competitività a lungo termine e a costruire una base economica resiliente affrontando le sfide strutturali. Eventi geopolitici perturbatori hanno dimostrato che l'UE deve rafforzare ulteriormente la propria autonomia strategica aperta e rimanere competitiva in un mercato globale, garantendo nel contempo che nessuno sia lasciato indietro. L'UE continuerà a perseguire la sua politica commerciale aperta ed equa, a investire in partenariati e a difendersi dalle pratiche sleali, ad esempio da parte della Cina. All'UE occorrono catene di approvvigionamento resilienti e diversificate per rafforzare la sicurezza economica, in particolare per quanto riguarda le materie prime critiche, i componenti tecnologici e le apparecchiature. Per rafforzare ulteriormente il vantaggio competitivo dell'UE, è fondamentale garantire lo sviluppo delle competenze e delle abilità necessarie per le transizioni verde e digitale, gestire i cambiamenti demografici, aumentando nel contempo gli investimenti e promuovendo l'innovazione. Il pacchetto di strumenti demografici elaborato dalla Commissione aiuta gli Stati membri ad attivare politiche che affrontino le sfide di una società che invecchia. È inoltre essenziale sfruttare appieno le possibilità offerte dal mercato unico, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI), e sviluppare ulteriormente l'unione dei mercati dei capitali per sostenere gli investimenti privati.

L'UE abbandona i combustibili fossili. Sulla base degli impegni assunti nell'ambito del Green Deal europeo, l'Europa stimola la decarbonizzazione delle industrie, dell'energia, dell'edilizia e dei trasporti e accelera in modo significativo la transizione verso l'energia pulita. La creazione e la diffusione di una forte industria delle tecnologie pulite, anche attuando la proposta della Commissione relativa a un piano industriale del Green Deal¹, sosterrà la competitività. Procedure di autorizzazione più rapide introdotte dalla direttiva riveduta sulle energie rinnovabili e un regolamento di emergenza in materia di autorizzazioni aumenteranno la disponibilità di energia rinnovabile. La Commissione ha presentato inoltre una proposta volta a migliorare l'assetto del mercato dell'energia elettrica

¹ COM(2023) 62 final.

dell'UE, ad aumentare la protezione del mercato contro le manipolazioni e a stimolare nuovi investimenti nel settore dell'energia.

Gli strumenti di finanziamento dell'UE promuovono le transizioni verde e digitale, le competenze e l'occupazione al fine di rafforzare la competitività dell'UE a livello nazionale e regionale. L'attuazione in corso del dispositivo per la ripresa e la resilienza, compresa l'introduzione del capitolo dedicato al piano REPowerEU nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PRR) degli Stati membri, lo strumento di sostegno tecnico e l'uso dei fondi della politica di coesione, continuano a svolgere un ruolo centrale nella definizione dei programmi di riforma e di investimento in tutti gli Stati membri. La piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa proposta garantirà ulteriori sinergie tra gli strumenti dell'UE esistenti, tra cui il programma InvestEU, per una rapida diffusione delle tecnologie essenziali. Finora il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha effettuato pagamenti per oltre 175 miliardi di EUR, oltre 210 miliardi di EUR sono stati erogati a titolo dei fondi della politica di coesione dall'inizio della pandemia di COVID 19, mentre 13,44 miliardi di EUR in garanzie dell'UE e 119 operazioni sono stati approvati nel quadro di InvestEU. Orizzonte Europa ha mobilitato oltre 24 miliardi di EUR per la scienza e l'innovazione. Parallelamente, la Commissione ha valutato positivamente i programmi di investimento e di riforma nell'ambito del piano REPowerEU per un importo di 54 miliardi di EUR. Per continuare a garantire i finanziamenti e ottimizzare le risorse per le priorità strategiche dell'UE, è necessario adottare rapidamente la revisione mirata del quadro finanziario pluriennale dell'UE.

Il ciclo 2024 del semestre europeo farà il punto sull'attuazione in corso dei PRR e dei programmi della politica di coesione, esaminando come si integrino a vicenda in termini di finanziamenti ed esiti delle politiche. L'accento sarà posto in particolare sulla complementarità tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i fondi della politica di coesione, dimostrando come le riforme rappresentino fattori chiave per gli investimenti a diversi livelli. Il ciclo 2024 del semestre europeo fornirà inoltre indicazioni utili alla prossima revisione intermedia dei programmi della politica di coesione che sarà un'opportunità per valutare i programmi e affrontare le esigenze e le sfide emergenti negli Stati membri dell'UE e nelle loro regioni.

Il riesame della governance economica dovrebbe essere concluso rapidamente. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono attualmente impegnati sulle proposte di riforma delle norme di bilancio dell'UE, presentate dalla Commissione il 26 aprile 2023. Il quadro riformato creerà chiarezza e prevedibilità per la futura politica di bilancio, promuovendo la sostenibilità del debito e la crescita economica. Dopo l'adozione del quadro di bilancio riformato, gli Stati membri inizieranno ad approntare i primi piani strutturali di bilancio a medio termine, delineando le politiche di bilancio, strutturali e di investimento per i prossimi 4 o 5 anni. La Commissione invita i legislatori a pervenire rapidamente a un accordo sul quadro riformato.

L'analisi annuale della crescita sostenibile di quest'anno mette in evidenza il programma di politica sociale ed economica dell'UE, tenendo conto dell'evoluzione del panorama macroeconomico, sociale e geopolitico. Gli orientamenti seguono un approccio strutturato basato sulle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva, in coerenza con il lavoro dell'UE volto a compiere costanti progressi verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. La comunicazione delinea inoltre gli aspetti chiave del ciclo del semestre europeo 2024.

2. Le quattro dimensioni della sostenibilità competitiva

2.1 Stabilità macroeconomica

L'economia dell'UE rimane resiliente nonostante un rallentamento. Nel 2022, mentre l'attività economica era ancora in ripresa, il PIL è aumentato del 3,4 % nonostante l'impennata dell'inflazione. Nel corso del 2023 l'inflazione, ancora elevata ma in graduale diminuzione, e l'inasprimento della politica monetaria hanno determinato una crescita più debole. D'altro canto, l'andamento del mercato del lavoro continua a essere incoraggiante e la disoccupazione rimane prossima ai minimi storici. Secondo le previsioni d'autunno, l'economia dell'UE crescerà di un modesto 0,6 % nel 2023, ma farà registrare un aumento dell'1,3 % nel 2024 e dell'1,7 % nel 2025. Nell'UE l'inflazione dovrebbe continuare a diminuire, toccando il 2,4 % nel 2025. Questa evoluzione, unitamente a un aumento dei salari e a un mercato del lavoro ancora forte, contribuirà a una graduale ripresa del potere d'acquisto delle famiglie.

I rischi connessi agli elevati livelli di debito e alle divergenze di prezzo rimangono rilevanti. Se da un lato il contesto inflazionistico ha facilitato una riduzione più rapida dell'elevato indebitamento, dall'altro l'inasprimento delle condizioni di finanziamento potrebbe determinare un aumento delle tensioni legate all'elevato livello del debito, sia nel settore privato che in quello pubblico. Tale situazione inciderebbe in particolare sugli Stati membri in cui il servizio del debito richiede importanti rifinanziamenti o in cui il settore privato deve far fronte a forti aumenti degli interessi. Le permanenti differenze di aumento dei prezzi e dei costi tra i vari paesi inoltre accrescono le previsioni di perdita di competitività di quegli Stati membri in cui si registrano i maggiori aumenti dei prezzi. Si tratta di un rischio specifico dei paesi della zona euro, in quanto il riallineamento dei costi e dei prezzi interni attraverso le variazioni del tasso di cambio nominale non è un'opzione praticabile². La relazione sul meccanismo di allerta contiene l'analisi della Commissione sull'evoluzione degli squilibri e dei rischi emergenti³. La prossima primavera saranno elaborati esami approfonditi di 12 Stati membri. Per Cipro, Francia, Germania, Grecia, Spagna, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Romania e Svezia gli esami approfonditi assicureranno il seguito degli squilibri o degli squilibri eccessivi individuati nella primavera di quest'anno, mentre per la Slovacchia l'esame approfondito valuterà il rischio di squilibri emergenti.

La clausola di salvaguardia generale prevista dal patto di stabilità e crescita scade alla fine del 2023, pertanto la politica di bilancio deve sostenere la politica monetaria per ridurre l'inflazione e salvaguardare la sostenibilità di bilancio, fornendo nel contempo un margine sufficiente per ulteriori investimenti e sostenendo la crescita a lungo termine⁴. Il coordinamento delle politiche di bilancio è fondamentale per far sì che la politica monetaria riporti l'inflazione al suo obiettivo a medio termine in modo tempestivo. I governi dovrebbero adottare politiche di bilancio coordinate e prudenti per mantenere il debito a livelli prudenti o riportare il rapporto debito/PIL su un percorso plausibile di riduzione. Dovrebbero ridurre al più presto le misure di sostegno energetico connesse alla crisi e utilizzare i risparmi che ne derivano per ridurre i disavanzi. Se la reattività rimane indispensabile in un contesto caratterizzato da grande incertezza, la messa in atto di un orientamento restrittivo della

² COM(2023) 903 e SWD(2023) 903.

³ COM(2023) 902 e SWD(2023) 902.

⁴ COM(2023) 900.

politica di bilancio, come previsto per il 2023 e il 2024, contribuirà a ripristinare nel tempo le riserve di bilancio e quindi a migliorare la sostenibilità del debito pubblico in alcuni Stati membri. Oltre alla necessità di mantenere una strategia di bilancio prudente, gli investimenti pubblici devono essere mantenuti e, ove necessario, aumentati, per sostenere la crescita a lungo termine e la transizione verde. A tal fine, i governi dovrebbero mantenere un livello elevato di investimenti pubblici per sostenere le transizioni verde e digitale e rafforzare la produttività e la resilienza. A tal fine saranno necessari miglioramenti della qualità e della composizione delle finanze pubbliche sia sul lato delle entrate sia sul lato delle spese, ad esempio ottimizzando il mix fiscale. Sarà inoltre fondamentale accelerare l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza, compresi i capitoli dedicati ai piani REPowerEU, e sfruttare appieno i programmi della politica di coesione.

Le misure di bilancio d'emergenza adottate per rispondere allo shock dei prezzi dell'energia dovrebbero essere abolite al più presto. Il protrarsi del sostegno di bilancio non mirato alle famiglie e alle imprese non è lo strumento adeguato nella situazione attuale, poiché aumenta le pressioni inflazionistiche e contribuisce a una politica monetaria restrittiva prolungata. Inoltre, limita il margine di bilancio per la spesa produttiva, ad esempio per gli investimenti verdi e digitali. Il sostegno alle famiglie vulnerabili dovrebbe essere erogato in modo mirato attraverso sistemi di protezione sociale e ammortizzatori sociali consolidati. Qualora fossero necessarie misure di sostegno, queste dovrebbero essere incentrate sulla protezione delle famiglie e delle imprese vulnerabili, essere sostenibili a livello di bilancio e preservare gli incentivi per aumentare l'efficienza energetica.

Come annunciato negli orientamenti di politica di bilancio per il 2024⁵, la Commissione proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023, in linea con le disposizioni giuridiche vigenti.

2.2. Sostenibilità ambientale

Le azioni intraprese dall'UE e dai suoi Stati membri hanno contribuito a riportare i prezzi dell'energia vicino ai livelli precrisi, mentre gli investimenti nelle fonti di energia pulita contribuiscono a stabilizzare l'approvvigionamento futuro. I prezzi del gas naturale sono diminuiti di circa l'84 % rispetto ai massimi storici dell'anno scorso, ma sono ancora superiori del 78 % rispetto ai livelli precrisi e anche i prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica sono diminuiti (-78 % rispetto allo stesso periodo dello scorso anno). Tuttavia, i prezzi dell'energia nell'UE rimangono in media elevati rispetto ai livelli precrisi e al resto del mondo. Sebbene l'UE abbia aumentato la resilienza del suo sistema energetico, le condizioni di mercato sono ancora segnate da incertezza, anche a causa della crisi in Medio Oriente. Dal febbraio 2022 l'UE ha interrotto completamente le importazioni dalla Russia di carbone, ha ridotto del 90 % circa quelle di petrolio e di circa due terzi quelle totali di gas e proseguirà questi sforzi in futuro. I livelli di stoccaggio del gas naturale hanno raggiunto in anticipo i massimi storici, attestandosi al 100 % a novembre 2023. Grazie all'efficace attuazione del quadro dell'UE per la riduzione della domanda da parte degli Stati membri, l'Unione è pronta per l'inverno entrante, mentre AggregateEU, lo strumento di aggregazione della domanda, sta dando risultati concreti. Tenuto conto del miglioramento delle condizioni dei mercati dell'energia e della necessità di adottare politiche di bilancio prudenti, gli Stati membri dovrebbero eliminare

⁵ COM(2023) 141 final.

gradualmente, ma rapidamente le sovvenzioni ai combustibili fossili. Essi dovrebbero ricorrere a misure mirate di sostegno nel settore energetico solo in caso di ulteriori aumenti dei prezzi dell'energia, mentre dovrebbero facilitare un'introduzione graduale e una diffusione rapida di alternative energetiche pulite a prezzi accessibili per le famiglie e le imprese, per mezzo di riforme e investimenti adeguati.

Gli sforzi degli Stati membri sono attualmente concentrati sull'attuazione dei capitoli dedicati ai piani REPowerEU dei PRR, integrati dai fondi della politica di coesione. Finora 23 Stati membri hanno presentato i capitoli dedicati al piano REPowerEU, per una dotazione di 54 miliardi di EUR. Le misure REPowerEU comprendono lo snellimento delle procedure di autorizzazione per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e delle infrastrutture di stoccaggio, l'intensificazione delle misure di efficienza energetica per ridurre la povertà energetica e il sostegno dello sviluppo di catene del valore delle materie prime e delle tecnologie critiche necessarie per la transizione verde. Anche il sostegno dei fondi della politica di coesione agli investimenti in efficienza energetica, energie rinnovabili e sistemi energetici intelligenti, di cui all'obiettivo strategico per un'Europa più verde, svolge un ruolo importante nell'attuazione di diverse azioni chiave nell'ambito dell'iniziativa REPowerEU. Il finanziamento di queste azioni da parte dell'UE a titolo di tutti gli obiettivi strategici e del Fondo per una transizione giusta ammonta a 47 miliardi di EUR. Grazie alla disponibilità di questi diversi strumenti di finanziamento, gli obiettivi comuni possono essere conseguiti in modo più efficace, ad esempio attraverso la combinazione di riforme previste nel dispositivo per la ripresa e la resilienza/REPowerEU in materia di autorizzazioni e attraverso la connessione alla rete elettrica di maggiori fonti di energia rinnovabili mediante investimenti a livello nazionale e regionale.

I piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC) aggiornati devono essere sviluppati pienamente e attuati rapidamente. I PNEC aggiornati degli Stati membri dovrebbero proporre politiche più ambiziose in materia di clima ed energia, coerenti con gli obiettivi che l'UE intende conseguire in questo settore entro il 2030. Essi dovrebbero tenere pienamente conto delle più recenti raccomandazioni specifiche per paese (RSP), pubblicate nel contesto del semestre europeo, dovrebbero rispecchiare le misure in materia di energia e clima nei rispettivi PRR e valutare le sinergie con altri strumenti di pianificazione nell'ambito della politica di coesione dell'UE. La Commissione formulerà raccomandazioni specifiche per gli Stati membri relative ai progetti di PNEC nel dicembre 2023 affinché esse siano pienamente prese in considerazione nei PNEC definitivi, che devono essere presentati entro giugno 2024. I PNEC contribuiranno a consolidare la pianificazione strategica, a mobilitare gli investimenti pubblici e privati⁶ e a rafforzare negli investitori la certezza che entro il 2030 saranno conseguiti gli obiettivi di ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'UE di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990. Tutto ciò dovrebbe essere accompagnato da sforzi volti a invertire la perdita di risorse naturali, sviluppare pratiche agricole sostenibili, preservare i servizi ecosistemici e ad adattarsi meglio e più rapidamente alle situazioni climatiche più avverse, in particolare per quanto riguarda la resilienza idrica. Per preservare la stabilità di bilancio e prevenire shock finanziari in futuro, è sempre più necessario che gli Stati membri prendano in considerazione

⁶ Per conseguire gli obiettivi del Green Deal e di REPowerEU saranno complessivamente necessari oltre 620 miliardi di EUR all'anno di investimenti aggiuntivi, mentre per realizzare gli obiettivi della normativa sull'industria a zero emissioni nette saranno necessari 92 miliardi di EUR fino al 2030.

nella loro pianificazione di bilancio a medio termine gli eventi meteorologici eccessivi e altri rischi climatici e si preparino ai loro effetti sul bilancio.

Il rafforzamento dell'industria a zero emissioni nette dell'UE è essenziale per fornire le tecnologie e i componenti necessari per realizzare il Green Deal europeo e mantenere la competitività dell'industria europea. La futura competitività dell'industria a zero emissioni nette dell'UE sarà determinata da un approvvigionamento stabile di energia a prezzi accessibili e sempre più pulita, dalla disponibilità di una forza lavoro altamente qualificata e da finanziamenti pubblici e privati adeguati. Sono fondamentali anche la disponibilità di materie prime a prezzi accessibili, la costante apertura degli scambi commerciali e un contesto imprenditoriale favorevole. Il piano industriale per il Green Deal e la normativa sull'industria a zero emissioni nette, basate sui punti di forza del mercato unico, mirano a creare un contesto più favorevole all'espansione della capacità produttiva dell'UE di tecnologie a zero emissioni nette. La proposta relativa alla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa rafforzerà la capacità di investimento dell'UE a sostegno di tale espansione, accompagnata da un adeguato sviluppo delle competenze, e contribuirà a salvaguardare la coesione e il mercato unico. Il fabbisogno totale di investimenti nelle catene di approvvigionamento dell'UE per cinque tecnologie a zero emissioni nette (energia eolica, solare, batterie, pompe di calore ed elettrolizzatori) ammonta a 92 miliardi di EUR fino al 2030. A tale riguardo, il pacchetto europeo per l'energia eolica sosterrà le imprese del settore eolico e ne migliorerà la competitività. Più in generale, il dialogo con i portatori di interessi dell'industria, compresi i dialoghi sulla transizione verso energie pulite, aiuterà l'industria dell'UE a costruire il proprio modello imprenditoriale per la trasformazione verde. Le attività di R&I svolgeranno un ruolo cruciale in questa trasformazione e richiederanno un quadro politico favorevole all'innovazione. Per realizzare il Green Deal europeo, l'industria dell'UE deve inoltre rafforzare la sua transizione verso un'economia circolare, in particolare per quanto riguarda la ripresa e la sostituzione delle materie prime critiche e l'utilizzo di materie prime secondarie per massimizzare la conservazione del valore. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero concentrarsi sull'eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, i cui potenziali risparmi di bilancio sono stimati fino a 300 miliardi di EUR all'anno⁷. La transizione climatica dell'industria dell'UE sarà altresì sostenuta dal meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, che contribuirà a mantenere condizioni di parità con i produttori di paesi terzi ed eviterà la rilocalizzazione delle emissioni di CO₂.

2.3 Produttività

La produttività è il principale motore della competitività, ma la sua crescita media nell'UE nell'ultimo decennio è rimasta stagnante. Dal 2015 la produttività del lavoro per ora lavorata è aumentata solo del 6 %. La nuova relazione sul mercato unico e la competitività, che sarà pubblicata dalla Commissione nel gennaio 2024, servirà da base per un ciclo di governance annuale e per la discussione sul mercato unico, sulla competitività e sulla produttività a lungo termine, come richiesto dal Consiglio europeo. La crescita della produttività è ostacolata primariamente dalla lentezza e dalla disomogeneità della trasformazione digitale in generale e dalla carenza di competenze in vari settori. È necessaria un'azione politica risoluta per sostenere i finanziamenti privati nel settore della R&I attraverso incentivi fiscali adeguatamente concepiti, partenariati pubblico-privato e migliori

⁷ Commissione europea, *Un pacchetto di strumenti per la riforma delle sovvenzioni dannose per l'ambiente in Europa*, 2022 (non disponibile in IT).

condizioni per le start-up e le scale-up, ad esempio mediante il Consiglio europeo per l'innovazione, istituito nell'ambito del programma Orizzonte Europa. Per rafforzare la produttività nelle regioni che hanno registrato una crescita lenta negli ultimi anni è particolarmente importante l'aumento delle attività di ricerca e innovazione nelle imprese e nel settore pubblico. Sebbene nell'UE un numero maggiore di giovani concluda l'istruzione terziaria, la produttività può essere ancora rafforzata aumentando il numero di laureati in discipline STEM (scienze, tecnologie, ingegneria e matematica), affrontando le disparità di genere e migliorando l'attinenza dell'istruzione al mercato del lavoro.

L'aumento della produttività dipende dal miglioramento delle condizioni quadro, dall'approfondimento del mercato unico e dal rispetto dello Stato di diritto. Le imprese dell'UE al giorno d'oggi sono ostacolate da oneri amministrativi che impediscono loro di investire a livello transfrontaliero e di completare efficacemente le transizioni verde e digitale. Sono necessari sforzi comuni per far rispettare le norme vigenti, eliminare gli ostacoli ed esplorare i settori che si prestano a una maggiore integrazione⁸. La Commissione ha presentato le prime proposte legislative volte a ridurre del 25 % gli obblighi di notifica a livello europeo, senza compromettere gli obiettivi strategici delle iniziative in questione. Anche gli Stati membri, comprese le autorità regionali e locali, devono intensificare gli sforzi in tale settore per raggiungere il medesimo livello di ambizione. L'aumento della produttività richiede forti incentivi mediante il sistema fiscale e previdenziale oltre a un'istruzione e una formazione efficaci affinché l'offerta di manodopera e la disponibilità di una forza lavoro flessibile e qualificata siano più elevate. Mercati dei capitali dell'UE approfonditi e integrati sono fondamentali per la competitività globale dell'UE, in quanto mezzi per attirare investimenti privati nell'economia dell'UE, anche a favore delle transizioni verde e digitale. Sono inoltre necessari ulteriori sforzi per facilitare la diffusione dell'innovazione e ridurre le carenze e gli ostacoli nei mercati dei prodotti e dei servizi. Altri fattori determinanti di un contesto imprenditoriale che promuove gli investimenti e l'innovazione sono il rispetto dello Stato di diritto, in particolare l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari, la certezza del diritto e l'uguaglianza davanti alla legge.

La promozione di un contesto imprenditoriale equo e favorevole alle PMI è fondamentale per rafforzare il mercato unico. Il pacchetto di aiuti per le PMI comprende una proposta volta a contrastare i ritardi di pagamento, il cui obiettivo è rendere le transazioni commerciali più eque, migliorare la liquidità e la resilienza delle PMI e rafforzare la competitività delle imprese dell'UE. Il pacchetto comprende anche proposte per la nomina di un rappresentante per le PMI e l'introduzione di norme fiscali della sede centrale volte a semplificare il quadro fiscale per le PMI che operano a livello transfrontaliero. La proposta relativa al quadro per l'imposizione dei redditi delle imprese nell'UE agevolerà sia le imprese sia le autorità fiscali introducendo un corpus unico di norme per determinare la base imponibile dei gruppi di imprese che operano in più di un paese. Inoltre, l'ambito di intervento relativo alle PMI del programma InvestEU aiuta le PMI ad adattarsi alle pratiche commerciali sostenibili e finanzia le start-up che sviluppano nuove tecnologie di sostenibilità. Si prevede che fino al 2027 tale sostegno raggiungerà oltre 200 miliardi di EUR nell'ambito dei programmi di finanziamento dell'UE⁹.

⁸ Comunicazione della Commissione - 30 anni di mercato unico, COM(2023) 162 final.

⁹ Pacchetto di aiuti per le PMI, pag. 13, nota 61: pacchetto di aiuti per le PMI (europa.eu).

Il percorso di crescita dell'UE dipende in larga misura dall'adozione della digitalizzazione. Le tecnologie digitali offrono vantaggi competitivi, migliori servizi e vasti mercati per le grandi imprese, ma il livello di digitalizzazione delle PMI rimane disomogeneo tra uno Stato membro e l'altro e tra settori. Molte PMI tradizionali non dispongono delle risorse e delle competenze necessarie per beneficiare pienamente della digitalizzazione, e questo accentua la necessità di compiere progressi in questo settore. Il partenariato su larga scala per le competenze digitali mira a contribuire al conseguimento degli obiettivi del decennio digitale dell'UE che consistono nel fornire all'80 % delle persone le competenze digitali di base, nel conseguire la convergenza di genere e nell'impiegare 20 milioni di specialisti nel settore delle TIC entro il 2030. Le tabelle di marcia strategiche nazionali per il decennio digitale definiranno le misure concrete che ciascuno Stato membro intende adottare per colmare le lacune, in linea con i risultati della prima relazione sullo stato del decennio digitale. Diversi sviluppi normativi, tra cui il quadro in materia di IA, la normativa sui dati, i regolamenti sui servizi digitali e sui mercati digitali, rafforzeranno le potenzialità dell'Europa nel competere a livello mondiale. La proposta dell'UE relativa a un quadro giuridico in materia di IA, è il primo quadro esaustivo di questo genere; se da un lato mira ad attenuare in modo proporzionato i rischi, dall'altro il quadro apporta la certezza del diritto necessaria per introdurre un'IA affidabile su scala europea.

Per ridurre i divari di produttività nell'UE occorre concentrarsi anche sulle regioni in cui la produttività rimane stagnante e che possono beneficiare delle complementarità tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i fondi della politica di coesione a livello regionale. Le disparità nell'accesso all'istruzione e formazione, all'assistenza sanitaria, alla ricerca, all'innovazione, alla mobilità e alle infrastrutture digitali di alta qualità sono maggiormente accentuate nelle zone rurali e ultraperiferiche; ma anche nelle aree urbane con una maggiore competitività e livelli più elevati di capitale umano è presente tale fenomeno¹⁰. Ad esempio, nelle regioni rurali dell'UE meno del 25 % della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni ha ricevuto un'istruzione post-secondaria, rispetto al 44 % nelle città¹¹. Le sinergie tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i finanziamenti della politica di coesione sono essenziali per fornire sostegno a livello regionale.

2.4 Equità

Il mercato del lavoro dell'UE nel complesso continua a registrare buoni risultati nonostante la crescita economica più lenta; tuttavia, persistono disparità regionali e i benefici per alcuni gruppi di popolazione sono minori. Nel secondo trimestre del 2023 il tasso di occupazione ha raggiunto il massimo storico del 75,4 %, mentre il tasso di disoccupazione, sceso al 6,0 %, ha toccato il minimo storico nell'UE. Mentre alcuni Stati membri hanno compiuto progressi significativi, altri hanno registrato tassi di disoccupazione ancora superiori all'11 %¹². Allo stesso tempo, i risultati del mercato del lavoro mostrano notevoli disparità regionali negli Stati membri.

Gli elevati livelli di carenza di manodopera e di competenze costituiscono un grave ostacolo alla crescita sostenibile, all'innovazione e alla competitività e richiedono un'azione mirata. In un mercato del lavoro teso come quello attuale, oltre due terzi dei datori di lavoro non riescono a trovare

¹⁰ Indice della competitività regionale nell'UE 2.0 – Edizione 2022; https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/rci_2022/eu-rci2_0-2022_en.pdf.

¹¹ Eurostat, EDAT_LFS_9913.

¹² Nel secondo trimestre del 2023, ES e EL hanno registrato tassi di disoccupazione > 11 %, ES, EL, IT, RO e SE hanno registrato tassi di disoccupazione giovanile > 20 % (SK, HR e PT si situano appena sotto la soglia). Fonte: Eurostat.

i talenti loro necessari¹³. Le carenze sono comuni nei settori dell'assistenza sanitaria, delle discipline STEM (in particolare delle TIC), delle professioni verdi e di determinati servizi. I talenti delle donne, dei giovani e degli anziani, delle persone scarsamente qualificate, delle persone con disabilità e di altri gruppi svantaggiati e sottorappresentati sono indispensabili nel mercato del lavoro¹⁴. Oltre il 20 % della popolazione in età lavorativa è inattivo, compresi 8 milioni di giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo. È opportuno garantire pari opportunità per tutti, anche attraverso l'attuazione delle strategie dell'Unione dell'uguaglianza¹⁵.

Le azioni politiche adottate ai livelli appropriati dovrebbero essere orientate ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro al fine di migliorare i risultati occupazionali e sociali. Si tratta in particolare di rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro, migliorare l'accesso a servizi di educazione e cura della prima infanzia di qualità e a prezzi accessibili e a sistemi di assistenza a lungo termine, attuare sistemi fiscali e previdenziali che sostengano il lavoro (anche riorientando il carico fiscale dal lavoro verso obiettivi ambientali e climatici), assicurare condizioni di lavoro adeguate e a possibilità di gestione della migrazione legale¹⁶, garantendo nel contempo i diritti in materia di lavoro e protezione sociale. Il maggiore ricorso alla gestione algoritmica e all'IA sul luogo di lavoro può contribuire ad affrontare le carenze, ma richiede vigilanza. Il rafforzamento di un'istruzione e di una formazione inclusive e di qualità e maggiori sforzi per migliorare il livello delle competenze e di riqualificazione per la duplice transizione rimangono priorità fondamentali. La mancanza di competenze di base e di competenze STEM avanzate, i divari di apprendimento e la carenza di insegnanti pongono sfide crescenti per i sistemi di istruzione e formazione, anche per quanto riguarda l'entrata nel mercato del lavoro dei giovani. Occorre continuare a sostenere la dinamica messa in atto dalle iniziative avviate nel quadro dell'Anno europeo delle competenze¹⁷.

Nel 2022 e all'inizio del 2023 si sono registrati forti aumenti salariali nell'UE che tuttavia sono rimasti al di sotto degli elevati tassi di inflazione, comportando una riduzione del potere d'acquisto che ha inciso soprattutto sui redditi più bassi. I salari reali nell'UE sono diminuiti del 3,7 % nel 2022 e ciò ha aumentato il rischio di povertà lavorativa¹⁸. In futuro, l'evoluzione salariale dovrà trovare un equilibrio tra il recupero del potere d'acquisto perso dei lavoratori, la prevenzione di effetti di secondo impatto sull'inflazione e la salvaguardia della competitività dell'UE. Un dialogo sociale forte e una contrattazione collettiva efficace sono più importanti che mai per conseguire risultati equilibrati nella determinazione dei salari.

La necessità di politiche adeguate e sostenibili in materia di protezione sociale e inclusione rimane elevata. Alla luce dei cambiamenti demografici e della rapida evoluzione dei mercati del lavoro, sono essenziali sistemi di protezione sociale sostenibili, garantendo nel contempo l'accesso alla protezione sociale e un adeguato sostegno al reddito. Questo è necessario anche per attenuare l'impatto dell'inflazione elevata e della diminuzione del potere d'acquisto come pure per affrontare la

¹³ Commissione europea, *Occupazione e sviluppi sociali in Europa*, 2023.

¹⁴ Ad esempio, nel secondo trimestre del 2023 il tasso di occupazione femminile è stato pari al 70,3 %, inferiore di 5,1 punti percentuali rispetto alla media della forza lavoro. Nell'UE le responsabilità di assistenza non retribuita impediscono a più di 7 milioni di donne di entrare nel mercato del lavoro.

¹⁵ Le [strategie dell'Unione dell'uguaglianza](#) promuovono l'uguaglianza e l'inclusione delle donne e dei gruppi svantaggiati, quali le persone con disabilità, persone provenienti da un contesto migratorio, da minoranze razziali o etniche, compresi i Rom.

¹⁶ In particolare, mediante il bacino di talenti dell'UE, varato il 15 novembre 2023 nell'ambito del [pacchetto sulla mobilità delle competenze e dei talenti](#).

¹⁷ [Anno europeo delle competenze \(europa.eu\)](#).

¹⁸ Eurofound, *Salari minimi nel 2023: revisione annuale*, 2023.

povertà energetica. Tutto, ciò dovrebbe essere combinato con il sostegno all'integrazione nel mercato del lavoro e all'accesso ai servizi essenziali per le persone che non dispongono di risorse¹⁹. Sono necessarie transizioni eque per tutti, ad esempio per garantire che le innovazioni verdi e digitali siano economicamente accessibili per i lavoratori a basso reddito e che nessuna regione sia lasciata indietro.

I fondi della politica di coesione, unitamente ai PRR nazionali, aiutano gli Stati membri a progredire verso i loro obiettivi nazionali per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà. Tenendo conto del fatto che gli Stati membri hanno previsto nei rispettivi PRR riforme e investimenti significativi nel mercato del lavoro e nelle politiche sociali, 140 miliardi di EUR (circa il 28 %) dei costi stimati dei PRR contribuiscono alle politiche sociali, di cui circa 73 miliardi di EUR sono destinati all'istruzione e alle competenze²⁰ e circa 43 miliardi di EUR all'assistenza sanitaria. Nel settore della politica sociale sono inoltre investiti 109 miliardi di EUR a titolo dei fondi della politica di coesione, in particolare il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Le sinergie tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i fondi della politica di coesione sono chiaramente visibili. Ad esempio, diversi Stati membri hanno introdotto nei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza riforme che creano diritti giuridici per l'educazione e cura della prima infanzia (ECEC). Allo stesso tempo, i fondi della politica di coesione (in particolare il FSE+ e il FESR), in alcuni casi sostenuti da investimenti a titolo dei PRR, sono utilizzati in particolare per sviluppare servizi per l'educazione e cura della prima infanzia e costruire scuole per l'infanzia in risposta all'aumento della domanda. I fondi della politica di coesione spesso si basano sulle riforme avviate nel quadro dei PRR e finanziano già alcuni fabbisogni. Possono inoltre essere indirizzati a particolari esigenze regionali o a gruppi di popolazione specifici, come i Rom (ad esempio investendo a livello regionale nell'istruzione inclusiva o finanziando politiche attive del mercato del lavoro).

Il proseguimento dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali rimane una priorità strategica per promuovere la convergenza sociale verso l'alto nell'UE. Per fornire un'analisi più sistematica dell'evoluzione dell'occupazione e della situazione sociale negli Stati membri, la proposta della Commissione di una relazione comune sull'occupazione 2024²¹ prevede una maggiore attenzione per paese sotto forma di analisi paese per paese, basata sui principi di un quadro di convergenza sociale²².

3. Finanziamento delle transizioni verde e digitale da parte dell'UE

I finanziamenti dell'UE si sono dimostrati uno strumento essenziale per finanziare le azioni necessarie a favorire la sostenibilità competitiva a livello nazionale e regionale. L'uso efficace e flessibile degli strumenti esistenti a titolo del bilancio dell'UE, in particolare i fondi della politica di coesione, e l'introduzione di nuovi strumenti, in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza

¹⁹ [Conformemente alla raccomandazione del Consiglio, del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva.](#)

²⁰ Dati al 6 novembre 2023, basati sulla metodologia di inquadramento per pilastro per il quadro di valutazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. I dati sull'istruzione e sulle competenze corrispondono alle misure assegnate al settore "Istruzione e cura della prima infanzia", "Istruzione generale, professionale e superiore", "Apprendimento degli adulti", "Capitale umano nella digitalizzazione" o "Competenze e posti di lavoro verdi" come settore di intervento primario o secondario.

²¹ Proposta di relazione comune sull'occupazione 2024 della Commissione - COM(2023) 904.

²² Il quadro di convergenza sociale è stato discusso e sviluppato in cooperazione con gli Stati membri. Cfr. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9481-2023-INIT/it/pdf>.

e i relativi capitoli dedicati al piano REPowerEU, consentono all'UE di affrontare le principali sfide economiche e sociali, insieme agli Stati membri e alle loro regioni. Mediante il programma InvestEU, l'UE fornisce garanzie per mobilitare gli investimenti privati a favore delle principali priorità strategiche, quali le transizioni verde e digitale, l'innovazione, gli investimenti sociali e le competenze, oltre al sostegno alle PMI. Dal canto suo, il Fondo per una transizione giusta aiuta le regioni sulle quali la transizione verde incide maggiormente a diversificare l'economia e a creare nuovi posti di lavoro. Ogni strumento ha contribuito a colmare i deficit di finanziamento e le carenze relative agli investimenti grazie a un orientamento e a punti di forza specifici, mentre appaiono chiaramente le sinergie reciproche. La complementarità può essere considerata secondo una serie di linee diverse, in particolare per quanto riguarda la natura delle riforme, la dimensione geografica degli investimenti e le scelte temporali, e può essere favorita dal sostegno fornito a titolo dello strumento di sostegno tecnico.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza integra i fondi della politica di coesione con riforme in grado di determinare un cambiamento. Intraprendere le riforme significa contribuire a eliminare le carenze relative agli investimenti come pure ad agevolare e accelerare la realizzazione degli investimenti dei fondi nazionali e dell'UE. Si tratta in particolare di riforme in grado di determinare un cambiamento sostenute in ciascun PRR nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, unitamente alle condizioni di agevolazione previste nell'ambito dei fondi della politica di coesione. Ad esempio, le riforme a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza che snelliscono i processi di autorizzazione per la transizione verde anche nell'ambito del piano REPowerEU, migliorano la digitalizzazione della pubblica amministrazione e creano un clima favorevole agli investimenti affrontando gli ostacoli normativi, come la riduzione della burocrazia. Le riforme del mercato del lavoro, di ampia portata, a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, unitamente alle condizioni di agevolazione previste nei programmi della politica di coesione, affrontano spesso sfide strutturali di lunga data e integrano gli investimenti, ad esempio, nelle competenze e nella protezione sociale. Infine, tutti i fondi traggono beneficio dalle riforme che garantiscono la tutela degli interessi finanziari dell'UE, come quelle che affrontano la corruzione o le questioni relative allo Stato di diritto.

Insieme, i fondi della politica di coesione e gli investimenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza garantiscono una copertura completa a livello nazionale, regionale e locale, anche dopo il 2026. Oltre alla politica di coesione, l'attuazione dei PRR rappresenta un'opportunità per diversi settori. Inoltre, i programmi di coesione, grazie al loro calendario di attuazione più esteso, continueranno a mantenere la dinamica del dispositivo per la ripresa e la resilienza, garantendo in tal modo un elevato livello di investimenti pubblici e mobilitando investimenti privati a lungo termine. Nell'ambito della revisione intermedia della politica di coesione, gli Stati membri hanno la possibilità di rivedere i programmi di coesione che assegnano fondi per affrontare i settori con esigenze urgenti e sfide emergenti, massimizzando nel contempo le sinergie.

Riquadro 1. Esempi di complementarità tra il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i fondi della politica di coesione nel periodo di programmazione 2021-2027

- In **Spagna** l'azione combinata del PRR e dei fondi della politica di coesione migliora la gestione delle risorse idriche. Il PRR introduce una riforma che aggiorna la legislazione in materia di acque, i suoi regolamenti e altri atti di diritto derivato per garantire un quadro

giuridico che contribuisce a rafforzare e aumentare gli investimenti nel settore della gestione delle risorse idriche, mentre i fondi della politica di coesione che finanziano i sistemi di gestione delle risorse idriche, riducono la perdita di risorse e migliorano l'efficienza dei sistemi di distribuzione.

- In **Croazia** il PRR sostiene l'introduzione di un unico turno in tutte le scuole primarie come base per l'introduzione di un modello scolastico a tempo pieno. I fondi della politica di coesione contribuiscono in modo significativo a questo aspetto grazie al finanziamento di vari elementi della modernizzazione degli istituti di istruzione primaria, tra cui le infrastrutture e le attrezzature che consentono l'attuazione di un modello scolastico completo a tempo pieno in scuole che già adottano il turno di lezioni unico.
- Il PRR della **Slovenia** prevede una riforma che renderà più efficiente il trasporto pubblico di passeggeri sloveno grazie all'istituzione di un nuovo organismo di coordinamento. Ciò faciliterà l'attuazione degli investimenti a titolo della politica di coesione in questo settore, come l'ammodernamento delle ferrovie e il sostegno a modi di trasporto sostenibili.

4. Gli elementi essenziali del semestre europeo 2024

L'attuazione dei PRR e la complementarità con altri strumenti di finanziamento dell'UE saranno il fulcro del semestre europeo nel 2024. Se da un lato l'attuazione in corso dei PRR continuerà a realizzare riforme e investimenti, in risposta alle raccomandazioni specifiche per paese, dall'altro il ciclo attuale esaminerà anche in che modo le azioni previste dai PRR interagiscono con altri strumenti di finanziamento dell'UE nel conseguimento degli obiettivi strategici comuni.

Le relazioni per paese e gli esami approfonditi individueranno le sfide strutturali ed emergenti per liberare il potenziale di competitività in ciascuno Stato membro. Le relazioni per paese del 2024 comprenderanno una valutazione dei progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo, del pilastro europeo dei diritti sociali, compresi gli obiettivi per il 2030 in materia di occupazione, competenze, istruzione e riduzione della povertà, e nel contrastare una serie di ostacoli che impediscono la duplice transizione nell'industria. Il semestre europeo continuerà a essere lo strumento principale per monitorare e promuovere i progressi verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare in un contesto di maggiore attenzione al benessere sostenibile e inclusivo al di là del PIL.

Le raccomandazioni specifiche per paese del 2024 si concentreranno su una selezione limitata di sfide e specificheranno le principali esigenze di investimento per la revisione intermedia dei programmi della politica di coesione per il periodo 2021-2027. Mentre i PRR sono in fase di attuazione e varie misure complementari sono state aggiunte per mezzo dei capitoli dedicati al piano REPowerEU, le sfide politiche rimanenti o nuove saranno individuate nelle relazioni per paese e, se del caso, nel contesto di esami approfonditi. Le relazioni per paese, insieme alle proposte di raccomandazioni specifiche per paese, costituiranno il pacchetto di primavera del semestre europeo 2024 che sarà adottato a giugno 2024. Il nuovo ciclo orienterà anche la prossima revisione intermedia della politica di coesione.

Il coinvolgimento del Parlamento europeo, del Consiglio, delle parti sociali e di altri importanti portatori di interessi continuerà ad essere un elemento fondamentale. È essenziale una stretta

cooperazione, conseguita attraverso riunioni periodiche nelle fasi chiave del semestre europeo e del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri sono esortati a dialogare attivamente con i portatori di interessi, comprese le parti sociali, le autorità locali e regionali e le pertinenti organizzazioni della società civile. Proseguirà il dialogo interistituzionale con il Parlamento europeo e il Consiglio, garantendo l'assunzione di responsabilità democratica e la collaborazione in materia di governance economica.

5. Conclusioni

In risposta a un mondo in mutazione, l'UE è impegnata a rafforzare la sua competitività a lungo termine grazie alle transizioni verde e digitale, garantendo nel contempo l'equità sociale. Nell'ambito del semestre europeo la Commissione continuerà a monitorare attentamente gli impatti sociali ed economici e a proporre raccomandazioni per liberare il potenziale di competitività di ciascuno Stato membro, promuovendo l'autonomia strategica aperta e la crescita a zero emissioni nette oltre alle transizioni verde e digitale eque, riducendo nel contempo le disparità regionali. A tale riguardo, il ciclo 2024 del semestre europeo punterà in particolare a garantire e ampliare le sinergie e le complementarità tra l'attuazione dei PRR e i programmi della politica di coesione, individuando nel contempo i settori che necessitano di ulteriori investimenti e riforme a livello nazionale e regionale.