



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.11.2013
COM(2013) 800 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Analisi annuale della crescita 2014

{SWD(2013) 800 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Analisi annuale della crescita 2014

1. INTRODUZIONE

L'analisi annuale della crescita fa il punto della congiuntura economica e della situazione sociale in Europa e individua le principali priorità strategiche dell'Unione per il prossimo anno¹. Con la sua pubblicazione prende avvio il nuovo semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, nell'ambito del quale l'Unione e gli Stati membri coordinano le manovre economiche e gli sforzi intesi a promuovere la crescita e l'occupazione. Gli orientamenti della presente analisi vanno inquadrati sullo sfondo di importanti sviluppi politici e economici.

In primo luogo le previsioni economiche appena pubblicate dalla Commissione² confermano i segnali di una lenta ripresa nell'Unione. Nel secondo trimestre del 2013 l'Unione ha registrato per la prima volta una crescita positiva, dopo un quinquennio di tassi negativi o bassissimi. Questa ripresa dovrebbe continuare e irrobustirsi nel 2014, mentre l'inflazione dovrebbe rimanere contenuta. In parallelo si ravvisano i primi segnali di riequilibrio economico nell'UE e trovano correzione una serie di importanti squilibri macroeconomici, come illustra la relazione sul meccanismo di allerta³ pubblicata contestualmente alla presente analisi.

La crisi è a una svolta ma la ripresa incipiente, ancora limitata e fragile, si inserisce in contesto economico mondiale caratterizzato da elementi di incertezza, come la riduzione della domanda nelle economie emergenti. Persistono peraltro i rischi legati alla scarsa fiducia nella resilienza del settore bancario e ai livelli elevati del debito sovrano. Nell'immediato futuro i lasciti della crisi - necessità di ridurre la leva finanziaria del settore pubblico e privato, frammentazione dei sistemi finanziari e dei mercati del credito, ristrutturazioni e aggiustamenti settoriali, elevati tassi di disoccupazione - continueranno a pesare sulla crescita. Gli effetti della crisi sono destinati a scomparire man mano che verranno corretti gli squilibri macroeconomici accumulati, ma ci vorrà comunque tempo prima che il mercato del lavoro darà segni di miglioramento: in molte regioni d'Europa si prevede che la disoccupazione continuerà a registrare tassi spropositatamente elevati ancora per molto, delineando nell'insieme un quadro sociale a tinte fosche⁴. La durata e l'intensità di questa crisi hanno occasionato avversità ovunque in Europa, soprattutto nei paesi sottoposti a programmi di aggiustamento.

I segnali di miglioramento della congiuntura economica devono quindi servire da sprone per proseguire con determinazione gli sforzi intrapresi e evitare rischi di ricaduta, di autocompiacimento o di "stanchezza da riforme". La sfida più grande adesso è mantenere il ritmo delle riforme per migliorare la competitività e assicurare una ripresa duratura. La graduale ripresa sosterrà la domanda interna il cui rilancio è ritenuto il vero motore della crescita. Considerazioni di equità e chiarezza sugli obiettivi da realizzare sono fattori essenziali per garantire, nel lungo termine, il successo e l'efficacia degli sforzi nazionali e europei e assicurare che siano accettati dai cittadini.

¹ L'allegato 1 passa in rassegna le raccomandazioni specifiche per paese adottate dall'Unione a luglio 2013. Per maggiori informazioni si rimanda all'indirizzo seguente:

http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

² http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2013_autumn_forecast_en.htm

³ COM(2013) 790.

⁴ Progetto di relazione comune sull'occupazione, COM(2013) 801.

In secondo luogo la presente analisi viene pubblicata nel momento in cui, per la prima volta, vengono pienamente attuate le nuove regole sul coordinamento delle politiche di bilancio nella zona euro. A metà ottobre gli Stati membri della zona euro, eccetto quelli soggetti a programmi di aggiustamento macroeconomico, hanno presentato i rispettivi documenti programmatici di bilancio per il prossimo anno. Prima dell'adozione del bilancio a livello nazionale, la Commissione è tenuta a verificare che gli Stati membri pongano in essere misure atte a realizzare gli obiettivi convenuti a livello dell'Unione. La Commissione pubblicherà a breve una valutazione dettagliata su questo aspetto.

In parallelo al rafforzamento della governance economica dell'Unione, prosegue il dibattito sullo sviluppo dell'Unione economica e monetaria (UEM) auspicato dal piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita della Commissione⁵ e dalla relazione dei tre presidenti "Verso un'autentica Unione economica e monetaria"⁶. La creazione di un'Unione bancaria, basata su un corpus unico e rigoroso di norme europee e su un sistema più efficace di vigilanza e risoluzione delle crisi delle banche, sarà fondamentale per rafforzare la stabilità finanziaria in Europa. La Commissione ha anche proposto di potenziare la dimensione sociale dell'UEM⁷ e ha pubblicato una serie di comunicazioni consultive sul coordinamento ex ante dei principali programmi di riforma della politica economica⁸ e su uno strumento di convergenza e di competitività⁹.

In terzo luogo nel 2014 diventerà operativo il nuovo quadro finanziario pluriennale dell'Unione. Oltre ai progetti comuni condotti a livello dell'Unione per rilanciare l'innovazione e le infrastrutture in tutta l'UE, i fondi strutturali e d'investimento europei mettono a disposizione uno strumento per gli investimenti con una copertura di 400 miliardi di EUR destinato a sostenere la crescita e l'occupazione in ambito nazionale e regionale. La Commissione, che sta discutendo le priorità con gli Stati membri, fornisce assistenza tecnica affinché i programmi operativi possano partire quanto prima. I nuovi fondi strutturali e d'investimento europei sosterranno gli obiettivi della strategia Europa 2020 e serviranno a sostenere le riforme individuate nel quadro delle raccomandazioni specifiche per paese. Per la prima volta gli obiettivi strategici e i finanziamenti rientrano in un quadro unico che potrà rivelarsi un potente volano della crescita, a condizione però che i fondi si concentrino sulle priorità.

L'effetto combinato del sistema di governance economica potenziato, del nuovo quadro finanziario pluriennale e di una serie di strategie a livello dell'UE, mirate ad esempio a completare il mercato interno e a interconnettere l'Europa tramite infrastrutture fisiche e realizzando l'agenda digitale, rappresenta un reale progresso verso la creazione di condizioni quadro a livello dell'Unione atte a stimolare la futura crescita europea. È fondamentale che gli Stati membri concepiscano politiche nazionali in grado di sfruttare a pieno questi strumenti a livello dell'UE non solo per avere maggiore impatto ma anche per generare sinergie a livello dell'Unione.

In questo scenario la Commissione ritiene fondamentale riconfermare la risposta strategica perseguita negli ultimi anni lasciando invariate le priorità di medio termine dello scorso anno

⁵ COM(2012) 777.

⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf

⁷ COM(2013) 690.

⁸ COM(2013) 166.

⁹ COM(2013) 165.

e proponendo di adattarne la realizzazione alle mutate circostanze socioeconomiche già descritte. La Commissione ritiene quindi opportuno che l'Unione e gli Stati membri continuino a concentrare – e in alcuni casi a potenziare – gli sforzi verso la realizzazione di progressi nei cinque ambiti indicati di seguito, con diversa enfasi come indicato oltre in questa analisi:

- portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita;
- ripristinare l'erogazione di prestiti all'economia;
- promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e nel futuro;
- combattere la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi;
- modernizzare la pubblica amministrazione.

Si noti che queste priorità non sono gerarchicamente ordinate. Come dimostra la presente analisi, la maggiore priorità in questo momento è puntare alla crescita e alla competitività in modo da favorire una ripresa sostenibile.

La prossima sezione analizza le realizzazioni del semestre europeo, indicando le decisioni politiche ancora da prendere, mentre le sezioni successive sviluppano più in dettaglio le suddette priorità.

2. APPROFONDIRE IL SEMESTRE EUROPEO

Il semestre europeo, inaugurato nel 2010, è il perno attorno al quale ruota il quadro rafforzato dell'Unione per il coordinamento e la sorveglianza integrati delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Questo quadro rafforzato, basato sulle disposizioni del patto di stabilità e crescita e sui nuovi dispositivi dell'Unione per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici, rientra nell'attuazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Il nuovo quadro comincia a dare i propri frutti: man mano che si intensifica la collaborazione tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione, le procedure e i calendari nazionali vengono adattati per permettere il coordinamento politico a livello dell'UE secondo un quadro prevedibile. Gli Stati membri hanno avviato importanti riordini creando le condizioni adeguate per ritornare a crescere. L'allegato rende conto più in dettaglio della realizzazione delle raccomandazioni specifiche per paese.

Sul fronte del risanamento dei bilanci si registrano importanti passi avanti: sostanziali rafforzamenti dei quadri nazionali di bilancio, per esempio tramite l'introduzione di organismi di bilancio indipendenti e regole di bilancio numeriche, e importanti riforme di bilancio sono stati posti in essere malgrado la difficile congiuntura economica. Queste misure hanno contribuito a stabilizzare la crescita del debito pubblico dando ai mercati finanziari una migliore percezione della sostenibilità dei conti pubblici e permettendo così di ridurre il differenziale di rendimento dei titoli sovrani. Tutto ciò ha inoltre contribuito a preservare l'integrità della moneta comune e a rendere più stabile il sistema finanziario.

Gli Stati membri hanno inoltre introdotto importanti misure di riordino del mercato del lavoro volte a rafforzarne la resilienza, a contrastarne la segmentazione e promuovere la partecipazione lavorativa. L'accento è stato posto su politiche volte a ridurre i livelli insostenibilmente elevati di disoccupazione giovanile. Sono state attivate iniziative di "Garanzia per i giovani" miranti a assicurare che i giovani al di sotto dei 25 anni ricevano un'offerta di lavoro qualificata, continuino a formarsi, abbiano la possibilità di seguire apprendistati o tirocini entro quattro mesi dalla fine del corso di studi formale o dall'inizio del periodo di disoccupazione. Ci vorrà comunque tempo prima che la situazione occupazionale migliori dato lo scarto temporale che esiste tra l'introduzione delle riforme, la ripresa economica e la reazione del mercato del lavoro.

Sul fronte dei mercati di prodotti e servizi occorre fare di più per migliorarne il funzionamento e la flessibilità, per esempio ammodernando le industrie di rete e aprendo ulteriormente i settori dei servizi a sostegno della crescita e dell'occupazione. Gli Stati membri più vulnerabili sono alle prese con profondi riordini e nei paesi che registrano attualmente un avanzo delle partite correnti la crescita dei salari, diventata più dinamica, permette di sostenere la domanda interna. Una serie di Stati membri devono comunque progredire nell'attuazione delle riforme strutturali in modo da favorire le tanto agognate opportunità di investimento che permetteranno di indirizzare le risorse verso la produzione di servizi e beni scambiabili, di potenziare la competitività e rilanciare la produttività. In alcuni Stati membri meno vulnerabili le riforme sono state meno ambiziose, più lente o addirittura rimandate; è il caso nello specifico delle riforme dei mercati dei prodotti che potrebbero rendere più competitivi i settori dei beni non scambiabili, stimolando gli investimenti e facilitando la riallocazione delle risorse.

In termini più generali l'approfondimento del semestre europeo in quanto processo richiede progressi in una serie di ambiti principali per poter sfruttare pienamente le potenzialità della nuova governance economica dell'Unione:

- più titolarità nazionale: la nuova governance economica sta modificando il processo decisionale nazionale ed è quindi opportuno che i processi nazionali ne tengano attivamente conto, anche intensificando l'interazione con il livello europeo. In molti Stati membri questo processo deve coinvolgere maggiormente i parlamenti nazionali, le parti sociali e la società civile affinché le riforme necessarie siano comprese e accettate dai cittadini. La Commissione continua a raccomandare che i programmi nazionali di riforma (PNR) e i programmi di stabilità e di convergenza (PSC) siano dibattuti in ambito nazionale nel parlamento e con tutti i portatori d'interesse, in particolare le parti sociali e gli attori subnazionali;
- più coordinamento all'interno della zona euro: l'urgenza della crisi e il fattore tempo hanno finora impedito alla zona euro di allargare la propria visione oltre le raccomandazioni specifiche per paese in una più ampia prospettiva che contempli le misure e le riforme politiche necessarie al corretto funzionamento della moneta comune. Con il migliorare della congiuntura economica la zona euro dovrà consacrare più tempo al coordinamento ex ante delle principali politiche economiche al suo interno. Le problematiche connesse alla produttività e alla competitività, le carenze dei mercati del lavoro e dei prodotti evidenziate in questa sede andranno affrontate in ottica globale: risolvere le rigidità in alcuni Stati membri può aprire nuove opportunità non solo per gli Stati interessati ma anche per tutti gli altri membri della zona euro;

- migliore attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese: la prerogativa di scegliere il mix politico che meglio si attaglia al proprio sistema nazionale spetta agli Stati membri, che però sono anche tenuti, soprattutto quelli della zona euro, a prendere decisioni politiche che riflettano i più ampi interessi degli altri membri dell'UE. I governi nazionali sono tenuti a prendere coscienza che le decisioni degli altri paesi mettono in ballo l'interesse comune e devono impegnarsi apertamente nel processo decisionale multilaterale nell'attuale quadro istituzionale. Nel piano per un'Unione economica e monetaria¹⁰ e nella successiva comunicazione¹¹, la Commissione ha esplorato le potenzialità di regimi pseudo contrattuali, combinati a un sostegno finanziario, di incentivare e sostenere l'attuazione delle riforme principali. La Commissione ha proposto che, dopo l'adozione delle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare quelle nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici, gli Stati membri avanzino proposte di accordi contrattuali, facoltativi nell'ambito del braccio preventivo della procedura per gli squilibri macroeconomici e obbligatori per il braccio correttivo (in tal caso corrisponderebbero al piano d'azione correttivo di cui al regolamento (UE) n. 1176/2011). La Commissione ha anche proposto che gli accordi contrattuali siano accompagnati da un sostegno finanziario che aiuti gli Stati membri a attuarli in tempi più rapidi e in maniera più approfondita.

La Commissione ritiene che sia giunto il momento di affrontare questi tre aspetti per dare maggiore efficacia alle disposizioni della governance economica. Il Consiglio europeo di ottobre 2013 ha deciso di esaminarne una parte in occasione del prossimo vertice di dicembre e la Commissione alimenterà il dibattito enunciando i principi che potranno essere concordati e poi sviluppati nel 2014.

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

I risultati del risanamento di bilancio sono visibili nel tempo. In base agli ultimi dati, i disavanzi di bilancio nell'Unione si sono ridotti, in valore nominale, dal 6,9% del PIL nel 2009 al 3,5% nel 2013. In termini strutturali, tenendo conto dei cambiamenti ciclici della congiuntura economica e al netto di misure una tantum e altre misure temporanee, i progressi negli ultimi anni sono dell'ordine di 0,6 punti percentuali del PIL. I livelli del debito pubblico dovrebbero raggiungere un picco nel 2014 per poi calare dal 2015 in poi. Queste tendenze che, insieme a altre misure politiche a livello nazionale e dell'Unione, hanno ridotto la pressione sui mercati dei titoli sovrani, implicano in molti casi che il ritmo del risanamento sarà moderato. Occorrerà creare peraltro un margine di manovra a livello di bilancio anche alla luce dei costi crescenti connessi all'invecchiamento demografico.

Il processo di risanamento procede in ambito nazionale. Un certo numero di Stati membri hanno già raggiunto posizioni di bilancio sane. Sull'esempio della Lettonia di più di un anno fa, l'Irlanda si accinge a completare il programma di aggiustamento a dicembre 2013, la Spagna completerà il programma di ristrutturazione bancaria nei primi mesi del 2014 e il Portogallo concluderà il programma di aggiustamento nel primo semestre del 2014. Questi esempi dimostrano che programmi di assistenza ben calibrati possono aiutare i paesi a rivolgersi di nuovo ai mercati per soddisfare le proprie necessità di finanziamento.

¹⁰ COM(2012) 777.

¹¹ COM(2013) 165.

Nonostante i progressi sulla strada del risanamento dei conti pubblici, la maggior parte degli Stati membri continuano a registrare livelli di debito elevati. Per questo è essenziale mantenere la rotta della strategia di risanamento di bilancio differenziata e favorevole alla crescita auspicata dalla Commissione. I rimanenti sforzi da compiere per risanare i conti sono ora meno intensi e dovrebbero quindi avere minori ripercussioni negative sulla crescita. Il miglioramento generale della posizione di bilancio e della situazione finanziaria allevia l'urgenza delle misure politiche e permette agli Stati membri di adottare programmi di risanamento meglio concepiti, curandone sempre più la qualità e la composizione, e di prestare maggiore attenzione all'impatto della politica di bilancio sulla crescita, all'efficienza del settore pubblico e all'equità sociale. Pur continuando a risanare i conti sul versante della spesa, gli Stati devono ora orientarsi verso un mix di misure di spesa e di entrata che favoriscano nell'insieme l'efficienza e la crescita. Perché la sostenibilità di bilancio riponga su solide basi economiche occorre affiancare le misure di risanamento con nuove misure volte a rafforzare il potenziale di crescita.

Per garantire i conti pubblici senza incidere sulle potenzialità di crescita, i paesi con un'imposizione fiscale relativamente elevata avranno interesse a ridurre il livello di spesa o allargare la base imponibile e eliminare esenzioni generalizzate, invece di aumentare le aliquote fiscali. Agli Stati membri che godono di più ampi margini di bilancio, la Commissione raccomanda di adottare misure atte a stimolare consumi e investimenti privati e investimenti pubblici favorevoli alla crescita, pur restando nei termini del patto di stabilità e crescita. Si tratta per esempio di rendere più efficiente la spesa pubblica ammodernando la pubblica amministrazione, favorendo misure di spesa che rafforzino il potenziale di crescita economica, introducendo abbattimenti fiscali e riducendo i contributi sociali. Tutto ciò contribuirebbe anche a riequilibrare l'economia dell'Unione.

Sul versante della spesa gli Stati membri dovranno trovare il modo di tutelare o promuovere gli investimenti di lungo termine in materia di istruzione, ricerca, innovazione, energia e azione per il clima. Occorrerà inoltre mantenere o rafforzare la copertura e l'efficacia dei servizi per l'impiego e di politiche attive del mercato del lavoro quali la formazione per i disoccupati e i regimi di "Garanzia per i giovani". Al tempo stesso occorre rafforzare un po' dovunque l'efficienza e la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale, in particolare quelli pensionistici e sanitari, potenziandone al contempo l'efficacia e la capacità di soddisfare i bisogni sociali, e garantire reti di sicurezza sociale essenziali. In molti paesi le riforme delle pensioni vanno completate collegando più sistematicamente l'età pensionabile stabilita per legge e la speranza di vita.

Sul versante delle entrate la crisi ha prodotto un aumento dei livelli di imposizione e occorre ora ricalibrare i sistemi tributari allargando la base imponibile e alleggerendo il carico fiscale dal lavoro verso basi imponibili collegate a consumi, beni immobili e inquinamento. Occorre ridurre le sovvenzioni dannose per l'ambiente e garantire maggiore ottemperanza delle regole fiscali contrastando la frode e l'evasione, coordinando le azioni di lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva e i paradisi fiscali, assicurando un'amministrazione tributaria più efficiente e semplificando le procedure per adempiere agli oneri fiscali.

La valutazione della Commissione dei documenti programmatici di bilancio per il 2014 conferma la volontà degli Stati membri di proseguire sulla strada del risanamento di bilancio, in linea con le raccomandazioni specifiche per paese. È inoltre incoraggiante constatare che, nel quadro delle nuove regole dell'UE, sono stati rafforzati i quadri di bilancio nazionali: attualmente le previsioni economiche e i dati di bilancio sono soggetti a revisioni

indipendenti. Di conseguenza le previsioni degli Stati membri risultano ora maggiormente in linea con quelli della Commissione e di organizzazioni internazionali come l’FMI e l’OCSE. Ciò contribuisce alla credibilità e alla trasparenza del processo decisionale nazionale e dell’Unione.

La Commissione ha individuato le seguenti priorità:

perseguire il risanamento di bilancio tramite un mix di misure di spesa e di entrata favorevoli alla crescita, vegliando maggiormente alla qualità della spesa pubblica e all’ammodernamento della macchina amministrativa a tutti i livelli. Laddove esista un margine di bilancio maggiore, stimolare consumi e investimenti privati, per esempio con abbattimenti fiscali e riduzione dei contributi sociali;

tutelare gli investimenti di lungo periodo in materia di istruzione, ricerca, innovazione, energia e azione per il clima e soddisfare i bisogni delle fasce sociali più vulnerabili;

ricalibrare i sistemi tributari in modo da favorire la crescita, per esempio alleggerendo il carico fiscale dal lavoro verso basi imponibili collegate a consumi, beni immobili e inquinamento.

4. RIPRISTINARE L’EROGAZIONE DI PRESTITI ALL’ECONOMIA

I segnali di miglioramento delle condizioni finanziarie avvertiti lo scorso anno cominciano a concretizzarsi e i mercati finanziari hanno dato prova di relativa solidità. I rischi sono però tuttora presenti e le condizioni del credito alle imprese sono lungi dall’essersi normalizzate.

Inoltre, a causa della frammentazione dei mercati finanziari, i tassi d’interesse per il credito alle imprese e alle famiglie presentano variazioni significative da uno Stato membro all’altro - in alcuni casi addirittura il doppio - e il volume dei prestiti e le possibilità di finanziamento differiscono notevolmente in funzione di dove si trova il potenziale prenditore. Secondo un’indagine della BCE sull’accesso al credito da parte delle PMI¹², ben l’85% delle PMI tedesche che avevano richiesto un prestito nella seconda metà del 2012 hanno ottenuto l’intero importo, mentre nella media dei paesi del sud Europa la percentuale supera di poco il 40% e in Grecia è appena del 25%. Queste differenze di accesso al credito non possono spiegarsi unicamente alla luce delle prevalenti condizioni economiche.

Per sostenere la ripresa economica è fondamentale garantire che il settore bancario funzioni correttamente e finanzia l’attività produttiva. Molto è già stato fatto per migliorare la regolamentazione e la vigilanza bancaria e le stesse banche si sono attivate ristrutturando i propri bilanci e raccogliendo capitali in linea con le nuove norme¹³. L’attuale processo di risanamento dei bilanci delle banche, che hanno un ruolo centrale nell’intermediazione finanziaria, spiega in parte la capacità relativamente limitata dell’Europa di riprendersi dalla crisi. Nel risanare i propri bilanci, spetta alle banche trovare soluzioni nel settore privato e ricorrere solo in ultima istanza ai fondi pubblici. In tal senso la nuova disciplina sugli aiuti di

¹² *Report on the results of the survey on the access to finance of SMEs in the euro area - October 2012 to March 2013*, Banca centrale europea, 2013.

¹³ Si vedano direttiva 2013/36/UE e regolamento (UE) n. 575/2013, GU L 176 del 27.6.2013.

Stato della Commissione assicura un'adeguata condivisione degli oneri con gli azionisti delle banche quando la ricapitalizzazione bancaria fa appello ai fondi pubblici.

A livello dell'Unione sono state prese importanti e necessarie misure atte a definire condizioni quadro adeguate e ripristinare l'erogazione del credito all'economia. La realizzazione di un'Unione bancaria a pieno titolo, elemento chiave della risposta dell'UE, è essenziale non solo per garantire stabilità alla zona euro ma anche per assicurare il funzionamento del mercato unico e porre rimedio alla crescente frammentazione dei mercati finanziari. Il recente accordo su un meccanismo di vigilanza unico per le banche segna una tappa importante in tal senso e occorre ora compiere il passo successivo raggiungendo un accordo sul meccanismo e sul fondo di risoluzione unico. In vista del conferimento del mandato di vigilanza alla BCE è stata avviata una valutazione globale che mira a migliorare la fiducia nel mercato rendendo più trasparenti i bilanci delle banche e individuando e colmando le rimanenti carenze. Questo dovrebbe contribuire a accelerare il processo di risanamento dei bilanci delle banche e porre le condizioni perché il credito possa riprendere a crescere in modo stabile e sostenibile. Ma oltre al settore bancario la crisi ha prodotto in molti Stati membri un debito eccessivo anche per famiglie e imprese che devono ancora portare a termine il processo di riduzione dell'indebitamento.

A livello dell'UE sono state adottate anche una serie di misure specifiche intese a agevolare l'accesso al credito da parte delle PMI¹⁴. Grazie al sostegno dei fondi strutturali e d'investimento europei, nel periodo 2014-2020 i fondi a disposizione delle PMI tramite gli strumenti finanziari a effetto leva dovrebbero in media raddoppiare rispetto al periodo 2007-2013, permettendo di aiutare soprattutto i paesi che versano in difficili condizioni finanziarie. La Commissione e la BEI lavorano inoltre a potenziare gli strumenti finanziari comuni di condivisione del rischio per attrarre gli investimenti del settore privato e del mercato dei capitali a vantaggio delle PMI, manovra che dovrebbe diventare operativa da gennaio 2014.

A livello nazionale le priorità variano da uno Stato membro all'altro. Alcuni paesi dovranno garantire un controllo più rigoroso sul debito privato e sui rischi finanziari ivi connessi, come le bolle immobiliari. In tal senso occorrerà ridurre la tendenza dell'imposta sul reddito delle imprese a privilegiare il finanziamento tramite il debito, rivedere gli aspetti dei regimi tributari che accentuano la propensione all'indebitamento delle famiglie, di norma tramite agevolazioni fiscali per i mutui ipotecari, e migliorare i regimi di insolvenza per società e persone fisiche¹⁵. Nuove forme di finanziamento andranno favorite in alternativa al ricorso

¹⁴ Una serie di misure legislative recenti o imminenti aiuteranno le PMI a accedere alle fonti di finanziamento in Europa: il regolamento sui fondi europei per il venture capital, in vigore da luglio 2013, è destinato a agevolare la raccolta di capitale transfrontaliera e la creazione di un autentico mercato interno dei fondi per il venture capital; la proposta di direttiva sui mercati degli strumenti finanziari (MiFID) favorisce la nascita di mercati dei titoli specializzati nelle PMI; la proposta di modifica della direttiva sulla trasparenza garantisce migliori informazioni sulle società quotate in modo da rendere le PMI più attraenti agli occhi degli investitori; il passaggio, entro il 1° febbraio 2014, all'Area unica dei pagamenti in euro (SEPA), estesa ai principali sistemi di bonifico e addebito diretto in euro, renderà più efficienti i sistemi di pagamento all'interno della zona euro.

¹⁵ Questi aspetti sono trattati nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese e, ove necessario, nella relazione sul meccanismo di allerta.

alle banche, quali opzioni per i venture capital, strumenti obbligazionari per le PMI e borse alternative¹⁶.

La Commissione ha individuato le seguenti priorità:

ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche: adottare e realizzare il prima possibile l'Unione bancaria, potenziare la capacità di gestione dei rischi da parte delle banche in linea con le nuove regole sui requisiti patrimoniali e preparare le revisioni della qualità degli attivi e le prove di stress;

sviluppare alternative al finanziamento bancario, tra cui opzioni di venture capital, titoli obbligazionari per le PMI e borse alternative;

monitorare attentamente i livelli del debito privato e relativi rischi finanziari, come le bolle immobiliari, e, se necessario, le ripercussioni dei regimi di insolvenza di imprese e privati; ridurre la tendenza fiscale a privilegiare il finanziamento tramite il debito.

5. PROMUOVERE LA CRESCITA E LA COMPETITIVITÀ NELL'IMMEDIATO E NEL FUTURO

La crisi ha indotto profonde ristrutturazioni in tutta Europa. Man mano che le imprese e le famiglie riducono l'eccessivo indebitamento e che i fattori di produzione si dirigono verso settori economici più produttivi, la crescita riprende il sopravvento, sostenuta sempre più dalla domanda interna e sempre meno da quella esterna. Risulta ormai evidente che la sua composizione sarà e dovrà essere diversa rispetto a dieci o cinque anni fa. Il cambiamento è inoltre alimentato dalla globalizzazione e dal progresso tecnologico. Per l'Europa la ripresa non consiste nel ritorno alla normalità ma nell'individuare nuove fonti di crescita e competitività nel lungo periodo basate su attività a alto contenuto di conoscenze e a elevata produttività per la nostra economia. Basti pensare in che misura la maggiore integrazione delle industrie dell'UE nelle catene di valore mondiali, che favorirà il rafforzamento della base industriale europea, rende necessari mercati di prodotti e servizi aperti e interconnessi, investimenti in ricerca e innovazione e una forza lavoro adeguatamente qualificata.

In una serie di Stati membri la crescita economica è tutt'oggi ostacolata da elevati livelli del debito privato che limitano le possibilità di investimento in attività produttive da parte delle imprese e di acquisto per i consumatori. Le rigidità dei mercati del lavoro e dei prodotti, che impediscono adeguamenti competitivi, un'allocazione efficiente delle risorse e la crescita della produttività, spiegano in parte gli scarti del tasso di crescita potenziale tra gli Stati membri.

Nei paesi impegnati in riforme strutturali profonde, si assiste a importanti cambiamenti e allo spostamento delle attività economiche dai beni non scambiabili a quelli scambiabili, in particolare in quegli Stati membri che non possono agire sul tasso di cambio. Questa tendenza si esplicita in diversi paesi nell'aumento delle esportazioni e nella riduzione del disavanzo

¹⁶ La Commissione ha formulato proposte dettagliate nel libro verde sul finanziamento a lungo termine dell'economia europea (COM(2013) 150 del 25 marzo 2013).

delle partite correnti. Questi sviluppi sono stati favoriti dagli aggiustamenti del costo del lavoro nell'ambito di più ampie strategie volte a rendere l'economia più competitiva e produttiva. Il migliore andamento delle esportazioni nei singoli paesi è peraltro favorito dall'ambiziosa politica commerciale dell'UE.

Le raccomandazioni specifiche per paese individuano una serie di riforme dei mercati di prodotti e servizi prioritarie nei singoli Stati membri, che vanno introdotte secondo una sequenza consona alla situazione nazionale, e sottolineano la necessità di liberalizzare i mercati dei servizi, per esempio individuando le restrizioni normative che ostacolano l'accesso alle professioni regolamentate. Il completamento del mercato interno dell'energia entro il 2014 potrebbe contribuire notevolmente a ridurre i costi energetici e a migliorare il rapporto costo/benefici dei regimi di sostegno alle energie rinnovabili. Si può fare di più per rendere più efficienti le industrie di rete e rilanciare la ricerca e l'innovazione. La strategia di crescita dell'Unione deve mirare a una maggiore efficienza delle risorse e a ridurre la dipendenza dell'Unione dalle fonti energetiche esterne. Tra gli Stati membri sussistono differenze - per esempio in termini di gestione dei rifiuti e delle risorse idriche - che non consentono di sfruttare il grande potenziale di crescita dell'economia verde. La realizzazione di queste riforme, che possono richiedere tempo prima di produrre effetti, è fondamentale per sostenere la ripresa e promuovere il potenziale di crescita dell'Europa.

Queste riforme beneficiano delle economie di scala del mercato unico europeo, dei collegamenti fisici e digitali migliori e delle regole adeguate sulla tutela dei dati¹⁷ in tutto il continente. Attualmente i lavori seguono una serie di importanti filoni¹⁸: un'attuazione ambiziosa della direttiva servizi permetterà di rilanciare la domanda interna come anche la domanda e l'offerta tra Stati membri; le proposte della Commissione per un mercato unico delle telecomunicazioni più integrato vanno adottate in via prioritaria per promuovere il settore, favorire lo sviluppo di attività economiche online e garantire prezzi più equi; il completamento dei principali corridoi TEN-T, il potenziamento dei collegamenti transfrontalieri e l'aggiornamento delle infrastrutture esistenti, l'eliminazione delle limitazioni d'accesso al mercato, soprattutto per i servizi portuali e ferroviari, favoriranno l'integrazione e la competitività del settore logistico e dei trasporti.

La frammentazione e condizioni quadro inadeguate ostacolano la ricerca e l'innovazione in Europa. La collaborazione tra settore pubblico e privato è ancora insufficiente. L'incapacità di trasformare i risultati della ricerca in beni e servizi e il crescente divario tra domanda e offerta di competenze sono particolarmente risentiti nei settori a alto contenuto di conoscenze. Si tratta però di tendenze negative che possono essere invertite accelerando la riforma dei sistemi di ricerca nazionali in linea con lo Spazio europeo della ricerca proposto dalla Commissione. Allo stesso tempo nuove forme di cooperazione possono favorire la leadership europea in ambito mondiale. L'attuazione del nuovo programma di ricerca e innovazione Orizzonte 2020 e dei programmi COSME dell'UE contribuirà a creare partenariati pubblico-privato in materia di ricerca e sviluppo sostenendo la modernizzazione dei sistemi di ricerca e innovazione nazionali.

¹⁷ Si veda la proposta di regolamento generale sulla protezione dei dati, COM(2012) 11.

¹⁸ Per ulteriori approfondimenti si veda la relazione sul mercato unico pubblicata contestualmente alla presente analisi.

La Commissione ha individuato le seguenti priorità:

dare piena attuazione nel 2014 al terzo pacchetto energia e migliorare il rapporto costo/benefici dei regimi di sostegno per le energie rinnovabili. Promuovere l'uso efficiente delle risorse migliorando il trattamento dei rifiuti, la gestione delle risorse idriche, il riciclaggio e l'efficienza energetica;

migliorare l'attuazione della direttiva servizi, tra l'altro individuando i fattori che ostacolano l'accesso alle professioni regolamentate e sostituendoli se necessario con meccanismi meno restrittivi;

accelerare la modernizzazione dei sistemi di ricerca nazionali in linea con gli obiettivi dello Spazio europeo della ricerca.

6. COMBATTERE LA DISOCCUPAZIONE E LE CONSEGUENZE SOCIALI DELLA CRISI

Gli effetti sociali della crisi sono ancora pesantemente risentiti. In media nell'Unione il tasso di disoccupazione rimane al massimo storico dell'11% (luglio 2013), con un tasso di disoccupazione giovanile del 23,4%. Questi tassi divergono notevolmente in tutta Europa, solcando crescenti divari in termini occupazionali e sociali tra gli Stati membri. Tenuto conto dello scarto temporale tra la ripresa economica e la reazione del mercato del lavoro, la situazione occupazionale non migliorerà rapidamente e le disuguaglianze rischiano di aumentare. La crisi ha avuto ripercussioni particolarmente gravi soprattutto sui più svantaggiati e la percentuale di persone a rischio di povertà nell'Unione è salita al 25%. Questa situazione comporta anche un crescente rischio di disoccupazione strutturale e di abbandono del mercato del lavoro, con gravi ripercussioni sulle potenzialità di crescita dell'Unione.

Ci vorrà tempo prima che il mercato del lavoro e il tessuto sociale europei si riprendano e occorrerà rafforzarli man mano che l'economia esce dalla crisi. Nell'immediato bisogna mirare soprattutto a dare un'attuazione e un seguito ambiziosi alle riforme del funzionamento del mercato del lavoro in modo da estendere la partecipazione lavorativa. In tal senso occorrerà promuovere la creazione di posti di lavoro nei settori in espansione e mantenere l'occupabilità della forza lavoro, soprattutto dei disoccupati di lunga durata e delle fasce più vulnerabili, anche offrendo sostegno attivo e formazione ai disoccupati e facendo in modo che le reti di sicurezza sociale assolvano pienamente al proprio ruolo. In un contesto in cui la forza lavoro invecchia, occorrono competenze adeguate e possibilità di apprendimento permanenti per una vita lavorativa più duratura e appagante, garantendo un ambiente di lavoro propizio e riducendo le conseguenze del divario retributivo di genere e dei gap contributivi sui diritti pensionistici delle lavoratrici. Servizi di assistenza economicamente accessibili possono favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Le soluzioni strategiche vanno individuate e attuate con il forte coinvolgimento delle parti sociali, secondo le prassi e le consuetudini nazionali.

Gli Stati membri hanno varato importanti riordini volti a modernizzare il mercato del lavoro e promuovere la partecipazione lavorativa. Gli effetti positivi di queste manovre dovrebbero palesarsi man mano che migliora la congiuntura macroeconomica.

Per stimolare la creazione di posti di lavoro occorrono misure di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro inquadrate in manovre globalmente mirate a alleviare l'onere fiscale, soprattutto per i lavoratori meno retribuiti e per i giovani; bisogna assicurare che i salari evolvano in funzione della produttività in modo da assicurare tanto la competitività sui costi che la domanda aggregata e occorre continuare a modernizzare le norme a tutela del lavoro per porre rimedio alla persistente segmentazione del mercato del lavoro e potenziare la lotta contro il lavoro sommerso. L'economia verde, il digitale e i servizi sanitari sono tutti comparti destinati a creare notevoli opportunità di lavoro nei prossimi anni. Occorrono quindi quadri d'intervento che puntino attivamente sulle competenze e sul mercato del lavoro per creare posti di lavoro in questi comparti, anticipando i nuovi modelli di crescita e adeguandosi di conseguenza. La mobilità della manodopera, anche transfrontaliera, potrà avvalersi della cooperazione rafforzata e della rete EURES potenziata grazie alle quali imprese e privati possono cercare opportunità professionali in altri Stati membri.

Servono inoltre misure che permettano di migliorare i sistemi d'istruzione e le competenze. L'UE è ancora in ritardo nella realizzazione dei traguardi della strategia 2020 sul livello di istruzione terziaria e sulla riduzione dell'abbandono scolastico. Inoltre, secondo dati OCSE, il 20% della forza lavoro dell'Unione lamenta ancora gravi carenze in termini di competenze di base, soprattutto lettura e calcolo. Quanto alle tecnologie informatiche e della comunicazione, il 25% degli adulti non è in grado di avvalersene efficacemente. Questi fattori creano strozzature e squilibri¹⁹ in numerosi impieghi e professioni e rendono in generale la forza lavoro dell'Unione meno capace di adattarsi e progredire sul mercato del lavoro. È quindi essenziale investire nella modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione, compresa la formazione continua e i sistemi di apprendimento duale, e facilitare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro rendendo in particolare più disponibili tirocini e apprendistati di qualità. In tal senso gli Stati membri devono varare quanto prima piani di attuazione della "Garanzia per i giovani" e vanno terminati il prima possibile i relativi programmi di finanziamento (l'iniziativa per l'occupazione giovanile e il Fondo sociale europeo).

Per favorire il cambiamento sociale e ridurre nel tempo le disuguaglianze e la povertà sono necessari sistemi assistenziali migliori. Vanno elaborate strategie di inclusione attiva, con contributi integrativi del reddito efficienti e adeguati e misure di attivazione e di lotta contro la povertà, anche infantile. Va inoltre garantito un ampio accesso a servizi economicamente abbordabili e di qualità, soprattutto sociali e sanitari, a strutture per l'infanzia, agli alloggi e all'approvvigionamento energetico. Occorre rafforzare il legame tra assistenza sociale e misure di attivazione grazie a servizi più personalizzati ("sportello unico"), mentre gli sforzi volti a semplificare e a meglio destinare i sussidi garantiranno l'efficacia delle misure e la loro penetrazione presso le fasce vulnerabili.

¹⁹ Si contano attualmente circa 1,9 milioni di posti di lavoro vacanti nell'UE.

La Commissione ha individuato le seguenti priorità:

intensificare le misure attive sul mercato del lavoro, soprattutto sostegno attivo e formazione ai disoccupati; migliorare l'efficienza dei servizi di collocamento pubblici e dare attuazione alla "Garanzia per i giovani";

continuare gli sforzi di riforma atti a garantire che i salari evolvano in funzione della produttività, in modo da sostenere la competitività e la domanda aggregata, porre rimedio alla segmentazione del mercato del lavoro, in particolare modernizzando le norme a tutela del lavoro in modo da sostenere l'occupazione nei settori a forte crescita, e facilitare la mobilità della forza lavoro;

continuare a modernizzare i sistemi d'istruzione e formazione, compresa la formazione continua, la formazione professionale e l'apprendimento duale;

migliorare l'efficacia dei sistemi di protezione sociale, in particolare rafforzando il legame tra assistenza sociale e misure di attivazione grazie a servizi più personalizzati ("sportello unico") e sforzi volti a semplificare e distribuire meglio i sussidi, prestando particolare attenzione alle fasce più vulnerabili.

7. MODERNIZZARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'attuale congiuntura pone le pubbliche amministrazioni nell'Unione europea nella necessità di fare di "più con meno": soddisfare esigenze di pubblico interesse con budget limitati, favorire il clima imprenditoriale garantendo migliori servizi a cittadini e imprese e adeguare i servizi alle esigenze di una economia sempre più digitale.

In diversi Stati membri sono in corso misure atte a rendere più efficiente la macchina amministrativa, anche migliorando la cooperazione tra i vari livelli di governo. Alcuni Stati membri hanno anche margine per rafforzare la capacità e la professionalità della pubblica amministrazione e migliorare il processo decisionale. Estendendo l'uso delle TIC e sviluppando ulteriormente i servizi di e-government, per esempio gli appalti elettronici, l'Europa potrà guadagnarne in efficienza e abbattere i costi del 15-20%²⁰. In tal senso l'integrazione degli sportelli unici della direttiva servizi, nel quadro dei servizi di e-government è essenziale per la cooperazione transfrontaliera. C'è ancora margine per modernizzare una serie di sistemi tra cui la riscossione tributaria, sviluppando per esempio moduli fiscali precompilati, servizi online e la trasmissione una volta per tutte dei dati dei cittadini alla pubblica amministrazione. Un sostegno finanziario ben calibrato, sfruttando in particolare il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale, può contribuire notevolmente alla modernizzazione della pubblica amministrazione. Allo stesso tempo gli Stati membri dovranno potenziare la capacità delle amministrazioni nazionali, regionali e

²⁰ *Public Services Online, e-gov benchmark insight report*, Commissione europea.

locali di realizzare investimenti pubblici avvalendosi dei programmi dei fondi strutturali e d'investimento europei 2014-2020.

È possibile semplificare il clima imprenditoriale, ridurre gli oneri burocratici e migliorare la qualità della legislazione e si avverte un costante bisogno di regimi regolatori più leggeri, soprattutto per le PMI. In tal senso occorre semplificare le procedure per la creazione di un'attività, accorciare i tempi dei permessi e ridurre i requisiti per le licenze. Le condizioni operative per le imprese possono migliorare significativamente potenziando la qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari, per esempio assicurando tempi ragionevoli per la soluzione delle controversie entro e ammodernando la normativa nazionale sull'insolvenza.

A livello dell'Unione la semplificazione e la razionalizzazione della legislazione passano attraverso il programma REFIT di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, che sta già dando importanti risultati. La Commissione pubblicherà ogni anno un quadro di valutazione REFIT che permetterà di seguire i progressi e faciliterà il dialogo sull'adeguatezza normativa con gli Stati membri, le imprese, le parti sociali e la società civile in generale. Anche un'attuazione armoniosa e coerente del diritto dell'UE, che permetta di superare la frammentazione in 28 soluzioni a beneficio di un quadro comune, potrà contribuire alla cooperazione tra pubbliche amministrazioni, semplificando le attività nel mercato unico e rendendo le norme più prevedibili. Sarà infine essenziale intensificare la cooperazione tra le amministrazioni tributarie per contrastare la frode e l'evasione fiscale.

La Commissione ha individuato le seguenti priorità:

diffondere ulteriormente i servizi di e-government e le TIC nella pubblica amministrazione, soprattutto per la riscossione tributaria, includendovi gli sportelli unici previsti dalla direttiva servizi;

semplificare il clima imprenditoriale e ridurre gli oneri burocratici grazie a processi e a sistemi regolatori più snelli.

8. CONCLUSIONE

Nel corso dell'ultimo anno l'Unione europea ha fatto passi importanti per ritornare a una ripresa più sostenibile: è stata preservata l'integrità della moneta comune, è stata garantita una maggiore stabilità finanziaria e sono stati fatti progressi decisivi verso il risanamento dei conti pubblici. I paesi finanziariamente più vulnerabili si sono particolarmente impegnati in riforme strutturali ambiziose che cominciano a dare i primi risultati. Stimolare la competitività e migliorare la produttività per creare un'occupazione duratura rimangono chiare priorità in tutta Europa.

Questa analisi annuale della crescita conferma che profondi cambiamenti sono in atto in Europa, più di quanto si percepisca, e che le riforme in corso producono i loro effetti. Dalla sua introduzione, il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche ha sviluppato una sensibilità verso le priorità e la trasparenza, mettendo l'accento sui programmi di riforma europei e nazionali. Nel giro di poco tempo questo strumento è riuscito a porre le basi di un coordinamento più serrato tra gli Stati membri in materia di politica economica. La procedura per gli squilibri macroeconomici contribuisce a individuare sviluppi economici

dannosi per gli Stati membri o per la zona euro, in modo da correre ai ripari prima che sia troppo tardi, mentre le raccomandazioni specifiche per paese individuano ogni anno le principali aree dove gli Stati membri devono introdurre i necessari cambiamenti.

L'esperienza fin qui capitalizzata rende inoltre esplicita la necessità di rafforzare la titolarità nazionale di questo processo, soprattutto per quanto riguarda le raccomandazioni specifiche per paese. Si tratta di un tassello fondamentale non solo per la legittimità democratica del nuovo sistema di governance ma anche per garantire che le considerazioni strategiche a livello dell'Unione siano prese tempestivamente in considerazione nel processo decisionale nazionale. Anche la zona euro dovrà potenziare il proprio coordinamento interno nei principali settori d'azione allargando la propria prospettiva al di là delle raccomandazioni bilaterali per paese. Il Consiglio europeo ha previsto di dibattere alcuni di questi aspetti in occasione del vertice di dicembre 2013 e la Commissione prevede di alimentare il dibattito su come potenziare il semestre europeo basandosi su quanto già formulato nel piano per l'UEM autentica e nelle successive comunicazioni.

Gli orientamenti della presente analisi annuale della crescita saranno discussi a livello dell'Unione in vista del Consiglio europeo di primavera di marzo 2014 e contribuiranno all'elaborazione della prossima tornata di programmi nazionali e raccomandazioni specifiche per paese. La Commissione collaborerà a stretto contatto con le autorità e i parlamenti nazionali, le istituzioni dell'UE, le parti sociali e i portatori di interesse per creare un senso comune di titolarità e orientare i progressi nell'ambito del più ampio sforzo dell'Unione volto a porre le basi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva su tutto il suo territorio. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a approvare le priorità individuate nella presente analisi annuale della crescita in modo che siano perseguite a livello nazionale e dell'Unione.

ALLEGATO 1 – PANORAMICA DELLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE DELL'UE PER IL 2013-2014*

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

Nota: raccomandazioni specifiche per paese per il 2013-2014 adottate dal Consiglio il 9 luglio 2013. Cipro, Grecia, Irlanda e Portogallo devono rispettare gli impegni assunti nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria dell'UE/FMI. Per ulteriori informazioni: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

ALLEGATO 2 - PROGRESSI NEI PRINCIPALI SETTORI DELLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE

Il presente allegato analizza, su base tematica, il modo in cui gli Stati membri hanno attuato, negli ultimi tre anni, le raccomandazioni specifiche per paese negli ambiti prioritari.

Negli ultimi anni sono stati globalmente compiuti notevoli progressi in termini di risanamento di bilancio, anche se la composizione dell'aggiustamento non è sempre stata favorevole alla crescita.

- Nel 2013 l'aggiustamento di bilancio si è basato prevalentemente sulla spesa in IE, EL, LT e PL. PL e SK hanno notevolmente ridimensionato la spesa per gli investimenti pubblici. Altri paesi, come BE, ES, IT, RO e SI, hanno optato per un risanamento di bilancio basato sulle entrate e sulla spesa. L'aggiustamento si è basato prevalentemente sulle entrate in CZ, FR, LU, NL, PT e FI.
- In sede di risanamento delle finanze, gli Stati membri hanno generalmente innalzato le aliquote fiscali (in particolare le aliquote IVA standard) e solo pochi hanno ampliato la base imponibile. Le imposte ambientali e patrimoniali sono state aumentate, ma c'è ancora margine per renderle più efficienti. Tutti gli Stati membri hanno adottato qualche misura per contrastare l'evasione fiscale e migliorare il rispetto dell'obbligo tributario.
- Molti Stati membri hanno aumentato la pressione fiscale complessiva (imposte dirette e indirette e contributi sociali). È tuttavia positivo che il carico fiscale sia stato spostato, almeno in parte, riformando, ad esempio, l'imposizione sui beni immobili e ponendo maggiormente l'accento sulle imposte indirette anziché sulla tassazione del lavoro.
- 23 Stati membri hanno adottato norme di legge per innalzare l'età pensionabile²¹. In molti casi (CZ, EE, EL, HR, IT, LT, MT, PL, SI, SK, UK), è stata contemporaneamente uniformata l'età pensionabile per uomini e donne. Molti Stati membri (CY, DK, EL, IT, NL, SK) hanno introdotto un collegamento chiaro e duraturo tra l'età pensionabile e i futuri aumenti della speranza di vita. La maggior parte di essi ha inoltre preso provvedimenti per limitare l'accesso ai prepensionamenti e alle varie forme di disoccupazione di lunga durata (es. ES) o alle prestazioni di invalidità (es. AT, BE, BG, DK) che venivano utilizzate in sostituzione del prepensionamento.

Il difficile accesso ai finanziamenti rimane uno dei principali ostacoli alla crescita, soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI).

- Gli Stati membri hanno preso misure per ovviare ai ritardi di pagamento e attenuare i problemi di liquidità delle imprese. PT, EL, ES e IT hanno adottato piani per ridurre lo stock degli arretrati delle pubbliche amministrazioni.

²¹ Per un quadro dell'età pensionabile in tutta l'UE cfr. COM(2013) 350.

- Sempre più paesi, ad esempio la ES, stanno prendendo in considerazione le modalità di cartolarizzazione dei prestiti per sbloccare l'erogazione di crediti alle PMI. Ci si sta inoltre adoperando con sempre maggiore impegno per promuovere i finanziamenti non bancari basati sul mercato sviluppando, ad esempio, un mercato delle obbligazioni societarie (DK, EE, IT e PT).
- La maggior parte degli Stati membri ha posto in essere misure volte a sviluppare i fondi di venture capital. CZ, DE e ES stanno varando nuovi fondi pubblici di venture capital, mentre il PT ha risanato quelli esistenti per ottimizzarne l'efficienza. Diversi Stati membri, tra cui EE, NL, PL e ES, stanno inoltre creando "fondi di fondi" per promuovere lo sviluppo di un mercato del venture capital con numerosi fondi privati.
- La FR ha annunciato un'agevolazione fiscale quinquennale per gli investimenti di equity nelle start-up. In DE è stato varato un nuovo programma per offrire incentivi finanziari supplementari agli investimenti privati nelle imprese giovani e innovative.

Si deve fare di più per promuovere il potenziale di crescita dell'UE sui mercati dei prodotti e dei servizi

- Diversi Stati membri, tra cui PT, ES, IT, EL, PL, SI e CZ, hanno intrapreso importanti riforme per aprire il settore dei servizi e renderlo più efficace. Vari Stati membri, tra cui AT, BE, DE e FR, che non hanno attuato integralmente le raccomandazioni specifiche rivolte loro in questo settore devono ancora attuare profonde riforme, e tutti devono intensificare gli sforzi per applicare la direttiva sui servizi.
- Nel 2011 la spesa pubblica complessiva destinata alla ricerca e allo sviluppo nell'UE è diminuita per la prima volta dall'inizio della crisi ed è attualmente inferiore a quella della Cina. Negli ultimi due anni alcuni Stati membri hanno compiuto notevoli sforzi per sostenere la R&S (AT, BE, LU, HU, PL e SE), mentre altri hanno notevolmente ridotto gli stanziamenti di bilancio destinati a questo settore (ES, IE, IT, MT e PT). La maggior parte degli Stati membri ha introdotto nuove agevolazioni fiscali - o ha potenziato quelle esistenti - per incentivare gli investimenti privati nella ricerca e nell'innovazione. Il divario in termini di innovazione si sta accentuando in Europa; le economie più innovative sono SE, DE, DK e FI. LV, SK, LT e EE stanno recuperando il ritardo accumulato, mentre altri paesi (UK, PL, CZ, HU, PT, RO, EL, BG, MT) hanno perso terreno in termini comparativi dal 2010.
- Per quanto riguarda i mercati dell'energia, sono 14 gli Stati membri ancora in ritardo nel recepimento del terzo pacchetto sull'energia. Ferma restando la necessità di cospicui investimenti nelle infrastrutture energetiche in tutta Europa, sono state prese misure per migliorare le interconnessioni per il gas e l'elettricità (ad esempio le interconnessioni per l'elettricità fra PT e ES, fra UK e IE e nella regione baltica). Inoltre, per limitare il consumo di energia, BG, CZ, EE, LT, LV, RO e SK stanno lavorando su programmi di efficienza energetica che potrebbero essere finanziati dai proventi derivanti dal sistema ETS e dai Fondi strutturali e di investimento europei.

- In AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IE, LU, PL, PT e SI lo sviluppo dei servizi ferroviari è notevolmente ostacolato dalla separazione dei conti tra gestori delle infrastrutture e imprese ferroviarie, dall'uso dei diritti di accesso alle linee e da questioni connesse all'interoperabilità.

La maggior parte degli Stati membri ha intrapreso profonde riforme per modernizzare i mercati occupazionali.

- Le aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche hanno raggiunto il massimo livello dal 2008. L'onere fiscale complessivo sul lavoro è aumentato, ma diversi Stati membri (BE, DK, FI, FR, HU, IT, NL, PT, SE) hanno ridotto la tassazione del lavoro per determinate categorie. Si tende ad aumentare la progressività.
- I paesi con forti squilibri hanno attuato profonde riforme del loro sistema di contrattazione salariale per rendere più flessibile l'adeguamento delle retribuzioni. Tra il 2007 e il 2012 la diminuzione dei costi unitari del lavoro rispetto ai concorrenti è stata considerevole per paesi come IE, EL, ES e PT. Le riforme in corso, specialmente quelle relative ai meccanismi per la fissazione dei salari, dovrebbero sostenere ulteriormente il processo di aggiustamento in paesi come EL e ES.
- ES, IT e FR hanno intrapreso riforme per modernizzare la legislazione in materia di tutela dell'occupazione e combattere la segmentazione dei rispettivi mercati del lavoro. Anche in LT, NL, PL e SI sono in corso o all'esame riforme di ampio respiro.
- BG, DE, EE, IE, EL, IT, LT, LU, SK, FI, SE e UK hanno reso più incisive e mirate le misure connesse alle politiche attive per il mercato del lavoro e migliorato i servizi pubblici per l'impiego.
- Ci si adopera con sempre maggiore impegno per lottare contro la disoccupazione giovanile, anche attraverso l'istituzione di garanzie per i giovani. Gli investimenti complessivi nell'istruzione e nella formazione sono diminuiti durante la crisi, in particolare in BG, EL, IT, SK e RO. La modernizzazione dei sistemi di istruzione e di formazione rimane una priorità urgente in molti Stati membri. Alcuni di essi (CZ, SK, UK) stanno sviluppando l'uso di modelli di finanziamento innovativi basati sui risultati nel settore dell'istruzione superiore.
- Lo sviluppo di apprendistati e di una formazione professionale in alternanza di qualità è una priorità in molti paesi (EL, ES, IT, LV, PT, SK). Alcuni paesi (AT, IT, PL) hanno avviato riforme per ridurre l'abbandono scolastico e adattare i programmi di studio dell'istruzione superiore alle necessità del mercato del lavoro. Considerato l'aumento della disoccupazione, specialmente quella di lunga durata, la maggior parte degli Stati membri ha comunicato di aver adottato misure volte ad aumentare la partecipazione alla formazione permanente.

- Diversi paesi (LT, CY, DK, EL, HR, IT, PL e RO) stanno introducendo o rafforzando misure di attivazione e riformando i regimi di assistenza sociale per lottare contro la povertà.

Nel complesso, il contesto imprenditoriale accusa ancora un ritardo rispetto a quello dei nostri concorrenti a livello mondiale.

- Le carenze relative differiscono notevolmente a seconda dei paesi. Avviare un'impresa è facile in Irlanda e Regno Unito, mentre l'esecuzione dei contratti è più complessa. Rispetto ad altri Stati membri, il tempo necessario per la risoluzione dei problemi legati all'insolvenza è relativamente breve in IE, BE, FI, DK, UK, AU, NL e DE, ma in alcuni casi la tutela degli investitori è considerata più debole. In FR, ES e LU è complicato ottenere una licenza edilizia, mentre in ES e LU le condizioni di avviamento delle imprese sono complesse. L'esecuzione dei contratti in IT, EL, MT, CY e SI è tuttora considerata costosa e lenta.
- Stando alla recente relazione sulla competitività dell'UE, che si basa su una serie di indicatori, i paesi con risultati moderati e quelli in ritardo hanno notevolmente migliorato il loro contesto imprenditoriale dal 2007, mentre i paesi con i risultati migliori sono scesi in classifica o sono migliorati solo marginalmente. Questo significa che, nonostante le notevoli differenze che ancora sussistono, è in corso un miglioramento globale dei risultati e delle pratiche a livello di UE.