



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 6 marzo 2017
(OR. en)

6756/17

CO EUR-PREP 11
POLGEN 19
ECOFIN 158
UEM 61
SOC 154
EMPL 117
COMPET 151
ENV 201
EDUC 96
RECH 85
ENER 93
JAI 177

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	delegazioni
Oggetto:	Semestre europeo - Relazione di sintesi 2017

Si allega per le delegazioni la relazione di sintesi preparata dalla presidenza sulle discussioni e sui principali messaggi politici delle varie formazioni del Consiglio riguardo al semestre europeo 2017.

Introduzione

L'economia europea sta attraversando una fase di ripresa moderata e relativamente in grado di creare posti di lavoro che ha recentemente dato prova di una certa resilienza di fronte alle sfide globali. Secondo le ultime previsioni invernali della Commissione, tutti i 28 Stati membri dovrebbero registrare una crescita nel 2016, nel 2017 e nel 2018. Tuttavia, nonostante questi sviluppi positivi, la ripresa è ancora soggetta a un grado elevato di incertezza, l'attività di investimento continua a essere debole, i livelli di disoccupazione e debito pubblico rimangono molto elevati in alcune regioni e i risultati economici non sono equamente distribuiti a causa di notevoli problemi strutturali che frenano la crescita in alcuni Stati membri.

Di conseguenza, un intervento strategico decisivo e coordinato e una rapida attuazione delle riforme sono fondamentali per rafforzare la ripresa in atto, contribuire alla creazione di posti di lavoro e realizzare una crescita sostenibile e inclusiva a lungo termine.

Il semestre europeo 2017, che si basa su vari miglioramenti e innovazioni procedurali intervenuti durante gli ultimi due cicli, punta a coordinare le politiche economiche e sociali in tutta l'UE al fine di compiere i maggiori progressi possibili in relazione a tali priorità. L'analisi annuale della crescita per il 2017, punto di partenza del semestre europeo, definisce le priorità economiche e sociali generali dell'Unione europea per l'anno in corso.

Come negli anni precedenti, il Consiglio ha adottato conclusioni sul pacchetto del semestre europeo 2017. Su iniziativa della presidenza i ministri hanno anche tenuto, in seno a diverse formazioni del Consiglio, dibattiti tematici su vari argomenti connessi al semestre europeo. Inoltre, il 14 febbraio 2017 la presidenza ha avviato un dibattito sul semestre europeo presso il Parlamento. La presente relazione di sintesi riassume le conclusioni e i risultati delle discussioni svoltesi in sede di Consiglio durante la prima fase del semestre europeo 2017.

Il pacchetto del semestre europeo 2017

Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato il "pacchetto d'autunno" per il semestre europeo, che comprendeva:

- l'analisi annuale della crescita 2017 ([14357/16](#));
- il progetto di relazione comune sull'occupazione della Commissione e del Consiglio, contenente un'analisi della situazione occupazionale e sociale in Europa e delle risposte strategiche degli Stati membri ([14364/16](#));
- la relazione 2017 sul meccanismo di allerta ([14359/16](#));
- la "raccomandazione per la zona euro" (*Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro*) ([14358/16](#)), accompagnata per la prima volta da una comunicazione della Commissione dal titolo "Verso un orientamento positivo della politica di bilancio della zona euro" ([14630/16](#)), che pone l'accento sulla necessità di un orientamento espansivo della politica di bilancio nel 2017 e invita esplicitamente gli Stati membri a superare gli obiettivi di medio termine per utilizzare il loro margine di bilancio. Il 22 novembre 2016 la Commissione ha completato il pacchetto pubblicando una relazione sulla zona euro (documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il progetto di raccomandazione per la zona euro).

Il Consiglio si compiace dell'analisi annuale della crescita 2017 della Commissione e condivide in linea generale la sua valutazione della situazione economica e delle sfide strategiche nell'UE. Sulla scia della strategia economica perseguita negli ultimi due cicli del semestre europeo, l'analisi annuale della crescita continua a incentrarsi sul triangolo virtuoso di investimenti, riforme strutturali e gestione responsabile delle finanze pubbliche. Poiché queste tre priorità sono strettamente interconnesse e si rafforzano reciprocamente, è fondamentale adottare un approccio integrato a livello sia nazionale che di UE per conseguire una crescita inclusiva e uno sviluppo economico sostenibile, come pure per migliorare il clima socio-economico per un'Europa migliore.

L'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese è al centro del semestre europeo. Sebbene si siano realizzati alcuni progressi, migliorare ulteriormente il conseguimento di risultati nell'attuazione delle riforme renderebbe il semestre europeo uno strumento più potente per quanto riguarda il coordinamento delle politiche economiche in tutta l'UE, consentendogli di contribuire in modo più efficace alla convergenza tra gli Stati membri e a un forte sviluppo economico e sociale dell'Unione nel suo insieme. È pertanto fondamentale adoperarsi per una migliore attuazione delle riforme condividendo le esperienze in merito alle sfide comuni e alle migliori pratiche, monitorando da vicino l'attuazione delle riforme e rafforzando il dialogo con i soggetti nazionali interessati per accrescerne il grado di titolarità.

Crescita, competitività e sostenibilità di bilancio

Sulla base del "pacchetto d'autunno", il Consiglio ha discusso le sue priorità economiche per il semestre europeo 2017. Mentre il Consiglio "Economia e finanza" (ECOFIN) ha trattato un'ampia gamma di questioni, quali le modalità per rafforzare la ripresa e aumentare la produttività, i settori in cui urgono riforme strutturali, nonché la sostenibilità di bilancio e i possibili squilibri macroeconomici, il Consiglio "Competitività" ha posto l'accento su un aspetto specifico della politica economica nel corso di un dibattito tematico sugli appalti pubblici, tema di grande importanza per l'efficienza e la qualità della spesa pubblica.

Il 27 gennaio 2017 il Consiglio ECOFIN ha adottato conclusioni relative all'analisi annuale della crescita¹ e alla relazione sul meccanismo di allerta² e ha approvato il progetto di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro³. I ministri hanno condiviso ampiamente l'analisi della Commissione in merito alla situazione economica e alle sfide strategiche all'interno dell'UE e hanno convenuto che gli ambiti strategici prioritari di massima dovrebbero consistere nel rilancio degli investimenti, nella prosecuzione delle riforme strutturali e nell'esercizio di politiche di bilancio responsabili. Tali priorità dovrebbero essere attuate in modo integrato a livello sia dell'UE sia degli Stati membri per garantire una crescita inclusiva e uno sviluppo economico sostenibile.

¹ [5734/17](#): conclusioni del Consiglio sull'analisi annuale della crescita 2017 (ECOFIN).

² [5735/17](#): conclusioni del Consiglio concernenti la relazione 2017 sul meccanismo di allerta (ECOFIN).

³ [5194/17](#): raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro.

Il Consiglio ha riconosciuto che vi è un'urgente necessità di rilanciare gli investimenti migliorando il clima generale degli stessi per rafforzare la ripresa economica dell'UE e aumentare la produttività e il potenziale di crescita. A tal fine si esortano gli Stati membri ad affrontare gli ostacoli - nazionali e transfrontalieri - agli investimenti, alcuni dei quali sono stati sottolineati nelle conclusioni sull'eliminazione delle strozzature agli investimenti⁴ adottate il 6 dicembre 2016. Nella stessa riunione, il Consiglio ha raggiunto un orientamento generale sulla proposta tesa a prorogare il Fondo europeo per gli investimenti strategici in termini sia di durata che di capacità finanziaria, il che contribuirà a mobilitare ulteriori investimenti nell'UE. Di fronte all'alto livello di prestiti deteriorati, occorre migliorare ulteriormente l'efficienza dei quadri normativi nazionali in materia di insolvenza; è inoltre necessario elaborare e attuare, in taluni Stati membri, una strategia efficace per affrontare i rischi legati all'efficienza economica nel settore bancario.

Per quanto riguarda le riforme strutturali i ministri hanno sottolineato l'importanza delle riforme del mercato dei prodotti per aumentare la crescita potenziale e migliorare la capacità di adeguamento dell'economia. Condividono ampiamente il parere della Commissione secondo cui gli Stati membri devono investire di più per creare condizioni favorevoli a una maggiore partecipazione al mercato del lavoro e ad attività efficaci in materia di formazione e di miglioramento del livello di competenze. Infine il Consiglio ha posto in evidenza che il completamento del mercato unico dei beni e dei servizi, unitamente al proseguimento dei lavori in materia di mercato unico digitale, Unione dei mercati dei capitali e Unione dell'energia, dovrebbe costituire una priorità. Inoltre la raccomandazione per la zona euro approvata dal Consiglio invita a proseguire i lavori per il completamento dell'Unione bancaria e a compiere progressi in relazione al completamento dell'UEM.

I ministri hanno convenuto che le politiche di bilancio degli Stati membri dovrebbero sostenere la crescita garantendo al contempo la sostenibilità del debito a più lungo termine anche rivolgendo una maggiore attenzione alla qualità e alla composizione dei bilanci. Per quanto riguarda la zona euro gli Stati membri dovrebbero mirare a un orientamento aggregato della politica di bilancio che trovi un equilibrio appropriato tra l'esigenza di assicurare la sostenibilità e la necessità di sostenere gli investimenti.

⁴ [15314/16](#): conclusioni del Consiglio sull'eliminazione delle strozzature agli investimenti individuate nell'ambito del terzo pilastro del piano di investimenti (ECOFIN).

Le conclusioni del Consiglio sottolineano l'importanza del monitoraggio dei risultati e dell'attuazione delle politiche, compresa l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese, durante l'intero anno. Il conseguimento di risultati nell'attuazione delle riforme deve essere migliorato e sarà discusso dal Consiglio di marzo sulla base della valutazione approfondita della Commissione. Si incoraggia la prosecuzione di un dialogo efficiente e aperto nelle capitali, tra gli Stati membri e la Commissione, nonché un maggiore coinvolgimento dei soggetti nazionali interessati.

Per quanto riguarda la relazione sul meccanismo di allerta il Consiglio condivide l'analisi della Commissione e ha accolto con favore i progressi compiuti dagli Stati membri nella correzione degli squilibri macroeconomici. Nel contempo il Consiglio ha sottolineato che occorrono ulteriori interventi strategici e ha espresso consenso sull'elenco di 13 Stati membri individuati dalla Commissione per gli esami approfonditi, che rientrano nelle relazioni per paese pubblicate a febbraio dalla Commissione.

Il 20 febbraio 2017 il Consiglio "Competitività" ha tenuto un dibattito tematico sulle questioni riguardanti il settore degli appalti pubblici nel quadro dell'analisi annuale della crescita e del semestre europeo 2017. La discussione si è altresì basata sui risultati di cinque dibattiti svoltisi in sede di Gruppo ad alto livello "Competitività e crescita" incentrati su temi collegati al mercato unico (ad esempio gli appalti pubblici) e sull'attuazione delle riforme nel contesto del semestre europeo.

Durante il dibattito i ministri hanno sottolineato la grande importanza degli appalti pubblici quale strumento per stimolare l'innovazione, la competitività e la crescita sostenibile ed elemento chiave per il completamento del mercato unico. A fronte di una spesa dei governi dell'UE in appalti pubblici pari a circa il 14% del PIL è essenziale garantire che gli appalti offrano il miglior rapporto qualità/prezzo nell'utilizzo dei fondi pubblici.

I ministri hanno condiviso le esperienze e le migliori pratiche e hanno individuato le politiche fondamentali che dovrebbero avere priorità nel settore degli appalti pubblici. Per un sistema di appalti pubblici ben funzionante è essenziale assicurare una maggiore professionalità negli appalti sia in termini di risorse umane che di procedure di appalto e promuovere un'ampia disponibilità di orientamenti, seminari di formazione e note esplicative. Numerosi ministri hanno messo in evidenza il potenziale di appalti strategici che, nel corso della procedura di appalto, tengano conto degli aspetti ambientali e sociali o del potenziale innovativo. I ministri hanno anche sottolineato l'importanza di definire e raccogliere i dati riguardanti gli appalti pubblici a livello nazionale e dell'UE al fine di migliorare il monitoraggio e la trasparenza e di individuare le irregolarità, tuttavia hanno posto l'accento sul fatto che gli oneri amministrativi per le imprese e le istituzioni governative dovrebbero essere ridotti al minimo. Nell'ambito del processo del semestre europeo, in cui le questioni relative agli appalti pubblici sono affrontate periodicamente in raccomandazioni specifiche per paese con progressi disomogenei a livello di attuazione, si dovrebbe prestare un'attenzione maggiore al sostegno alla partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e alla promozione della digitalizzazione della procedura di appalto.

Occupazione, istruzione e inclusione sociale

Gli aspetti sociali svolgono un ruolo sempre più importante nell'ambito del semestre europeo dato che le considerazioni sull'inclusività e l'equità sono fondamentali per creare occupazione e crescita, recare vantaggi a tutti i cittadini, rafforzare la fiducia nell'UE e promuovere valori europei comuni. Ciò ha trovato riscontro anche nelle discussioni del Consiglio sul semestre europeo 2017, in particolare nel corso delle sessioni del Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" (EPSCO) e "Istruzione, gioventù, cultura e sport" (EYCS).

A seguito di un primo scambio di opinioni l'8 dicembre 2016, il Consiglio EPSCO del 3 marzo 2017 ha tenuto un dibattito di orientamento sull'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare per quanto riguarda il miglioramento dell'accesso al mercato del lavoro e la riduzione delle divergenze nell'UE nel contesto del semestre europeo 2017. Nella stessa sessione il Consiglio ha adottato conclusioni sull'analisi annuale della crescita 2017 e la relazione comune sull'occupazione⁵ e ha adottato la relazione comune sull'occupazione⁶.

⁵ [6885/17](#) Conclusioni del Consiglio sull'analisi annuale della crescita 2017 e la relazione comune sull'occupazione (EPSCO).

⁶ [6887/17](#) Relazione comune sull'occupazione.

I ministri hanno sottolineato che la situazione economica, sociale e occupazionale nell'Unione è migliorata, ma sono necessari maggiori sforzi per continuare ad affrontare le sfide cui sono confrontati i cittadini dell'UE. A tale proposito, è stata accolta con favore la maggiore attenzione del semestre nei confronti dell'occupazione e degli aspetti sociali, al pari dell'intensificazione del dialogo con la Commissione, che nell'auspicio dei ministri dovrebbe continuare ad ampliarsi ulteriormente. I ministri hanno convenuto che il semestre rappresenta un quadro appropriato in cui far progredire gli sforzi di riforma degli Stati membri, scambiare esperienze e condividere migliori pratiche, in particolar modo tramite valutazioni inter pares. Esse permettono agli Stati membri di imparare gli uni dagli altri, ricordando che la situazione di ciascun paese è specifica e un approccio uniforme non è applicabile. Le riforme strutturali devono essere inclusive e prestare attenzione ai segmenti della popolazione che ne hanno maggiormente bisogno. Al fine di garantire una maggiore titolarità ed equità delle riforme, nonché migliori risultati, è essenziale consultare le parti interessate e più in particolare coinvolgere attivamente le parti sociali nell'elaborazione e nell'attuazione di programmi di riforma, nel rispetto delle pratiche e dei contesti nazionali.

In un contesto economico in continuo mutamento, in cui la tecnologia svolge un ruolo sempre più importante e trasforma i mercati del lavoro, i ministri hanno evidenziato la necessità di investire in competenze, istruzione e apprendimento permanente e di garantire l'integrazione dei giovani, degli anziani e dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro. I benefici dell'economia collaborativa dovrebbero essere ottenuti senza mettere in pericolo i sistemi di protezione sociale o la qualità dei posti di lavoro. È stata sottolineata l'importanza fondamentale della piena partecipazione delle donne al mercato del lavoro e di un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata per massimizzare il potenziale economico della forza lavoro. Vale la pena continuare a prestare un'attenzione specifica alla lotta contro la povertà e le disuguaglianze, considerate, in particolare, le grandi divergenze che esistono all'interno degli Stati membri e tra di essi.

Nella sessione del 17 febbraio 2017, il Consiglio EYCS (parte "Istruzione") ha tenuto un dibattito pubblico di orientamento sul contributo dell'istruzione e della formazione alla coesione sociale e alla promozione dei valori europei comuni nel quadro del semestre europeo 2017. Nel corso del dibattito i ministri hanno sottolineato la grande importanza di tale argomento, considerato il ruolo centrale svolto dalla politica dell'istruzione nel costruire una società inclusiva basata su cittadini attivi che condividono valori europei comuni e accolgono democrazia, diritti umani e diversità. Sebbene fornire ai giovani le competenze necessarie per partecipare attivamente al mercato del lavoro rimanga un obiettivo fondamentale, i ministri hanno sottolineato la crescente importanza dell'istruzione quale strumento per promuovere l'inclusione nella diversità sulla base di valori comuni, l'alfabetizzazione mediatica, il pensiero critico e la coesione sociale in risposta alle tendenze della radicalizzazione che possono sfociare nell'estremismo violento, nel razzismo e nell'intolleranza. Iniziative come il nuovo Corpo europeo di solidarietà e il programma Erasmus+ sono state poste in evidenza quali importanti simboli dei valori europei, essenziali per lo sviluppo positivo di molti giovani.

Alla luce degli ultimi risultati dell'indagine PISA 2015 dell'OCSE, che mostrano gli effetti negativi delle disparità socioeconomiche sul livello generale d'istruzione dei discenti, i ministri hanno discusso le migliori pratiche per offrire istruzione e formazione di qualità per tutti, in particolare per ridurre le disuguaglianze nell'istruzione, sostenendo con soluzioni personalizzate e su misura i discenti emarginati, con esigenze diverse e specifiche o che sono a rischio di abbandono scolastico e di privazioni sociali ed economiche. I ministri hanno dichiarato che è quindi essenziale che le politiche dell'istruzione e della formazione, insieme ai sistemi di valutazione, abbandonino il modello del quadro a misura unica. Le azioni chiave dovrebbero essere permanenti e cominciare già durante la prima infanzia con l'adozione di provvedimenti non appena si individuano rischi o difficoltà. Il messaggio fondamentale dei ministri in questo contesto è che alle scuole e agli altri istituti di istruzione dovrebbe essere lasciata sufficiente flessibilità per consentire di dare risposte innovative a situazioni specifiche. Tuttavia, nonostante l'istruzione e la formazione svolgano un ruolo significativo, si rende necessaria un'ampia e coordinata gamma di forti politiche sociali ed economiche volte a rafforzare efficacemente la coesione sociale e l'inclusività.

Poiché gli insegnanti altamente qualificati sono al centro di un sistema di istruzione ben funzionante, il dibattito ha anche rivolto particolare attenzione alle migliori pratiche nel sostenere lo sviluppo professionale continuo degli insegnanti, degli educatori e del resto del personale docente. Dalla discussione sono emersi vari elementi chiave, come i programmi di formazione continua nel corso della carriera degli insegnanti, la creazione di piattaforme volte ad agevolare e promuovere l'apprendimento tra pari e l'integrazione di temi come etica, cittadinanza e politica nella formazione degli insegnanti.

"Inverdire" il semestre europeo

Il Consiglio ha altresì discusso il semestre europeo in una prospettiva ambientale. Dato che il sistema economico dipende in larga misura dalla disponibilità e dall'utilizzo sostenibile di risorse naturali limitate, l'"inverdimento" dell'economia e i progressi nella transizione verso un'economia circolare, efficiente sotto il profilo delle risorse, saranno fondamentali per garantire la futura competitività e la crescita inclusiva e sostenibile a lungo termine.

Il 28 febbraio 2017 il Consiglio "Ambiente" ha proceduto a uno scambio di opinioni sull'"inverdimento" del semestre europeo. In tale contesto i ministri hanno inoltre esaminato la comunicazione *Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE* ([5967/17](#) + ADD 1), adottata dalla Commissione il 6 febbraio 2017. Il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali e le 28 relazioni per paese che accompagnano la comunicazione puntano a offrire agli Stati membri uno strumento per migliorare l'attuazione delle politiche e delle normative ambientali dell'UE, come pure a contribuire all'"inverdimento" del semestre europeo.

I ministri hanno apprezzato il fatto che l'analisi annuale della crescita 2017 contenga alcuni elementi ambientali fondamentali. Essa sottolinea in particolare l'importanza degli investimenti sostenibili e per il clima e del sostegno alla transizione verso un'economia circolare e a basse emissioni di CO₂, che contribuiranno inoltre a rafforzare la crescita e la creazione di posti di lavoro. Tuttavia alcuni ministri hanno deplorato il fatto che, nel complesso, l'analisi non ha attribuito sufficiente importanza agli aspetti ambientali e della sostenibilità ed esclude una serie di strumenti essenziali per lo sviluppo sostenibile e la crescita compatibile con l'ambiente, compresi l'uso più efficiente delle risorse, l'economia verde, i posti di lavoro "verdi", l'innovazione sostenibile, le sinergie fra l'economia verde e quella blu e i finanziamenti "verdi". Inoltre i ministri hanno messo in rilievo l'importanza dei collegamenti con il Settimo programma di azione per l'ambiente (PAA) dell'Unione, la strategia Europa 2020 e l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Un corretto "inverdimento" del semestre europeo avrebbe effetti positivi in termini di crescita e posti di lavoro e contribuirebbe all'efficace attuazione dell'Agenda 2030 a livello dell'UE. Si è richiamata inoltre l'attenzione sulla necessità di garantire la complementarità di questi processi, evitando sovrapposizioni.

I ministri hanno accolto con favore la nuova iniziativa relativa al riesame dell'attuazione delle politiche ambientali della Commissione in quanto strumento utile per contribuire a migliorare l'attuazione a livello nazionale della politica e legislazione ambientale dell'UE e contribuire all'"inverdimento" del semestre europeo, sottolineando nel contempo l'esigenza di relazioni nazionali basate su dati scientifici affidabili. Infine, i ministri hanno accolto con favore l'opportunità offerta dal riesame agli Stati membri di dialogare e collaborare con la Commissione e tra di loro ("inter pares"), con l'obiettivo di riflettere sulle rispettive priorità, affrontare le sfide comuni e condividere le migliori pratiche.