

Bruxelles, 28 novembre 2025
(OR. en)

16140/25

UEM 607	RECH 527
ECOFIN 1645	ENER 636
SOC 819	JAI 1816
EMPL 537	GENDER 205
COMPET 1263	ANTIDISCRIM 121
ENV 1303	JEUN 245
EDUC 480	SAN 788
ECB	EIB

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	25 novembre 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2025) 955 final
----------------	---------------------

Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI Semestre europeo 2026 -Pacchetto d'autunno Attuare la bussola per la competitività: portare avanti le riforme e gli investimenti
----------	--

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2025) 955 final.

All.: COM(2025) 955 final



Strasburgo, 25.11.2025
COM(2025) 955 final

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

Semestre europeo 2026 -Pacchetto d'autunno

Attuare la bussola per la competitività: portare avanti le riforme e gli investimenti

Semestre europeo 2026 -Pacchetto d'autunno

Attuare la bussola per la competitività: portare avanti le riforme e gli investimenti

Il rafforzamento della competitività dell'UE per garantire una prosperità sostenibile rimane la priorità principale della Commissione europea. La relazione Draghi¹ dello scorso anno ha fornito una diagnosi chiara delle sfide strutturali cui deve far fronte la competitività europea e ha proposto una nuova strategia industriale per l'Europa. Muovendo da questa analisi, la bussola per la competitività² ha definito le priorità strategiche per i prossimi cinque anni incentrate su tre settori prioritari (colmare il deficit di innovazione, decarbonizzare l'economia e ridurre le dipendenze strategiche), integrate da cinque attivatori trasversali³. Da allora l'UE ha avviato una serie di iniziative politiche di ampia portata volte a sostenere la competitività, tra cui il patto per l'industria pulita⁴, la strategia per il mercato unico⁵, il piano d'azione per il continente dell'IA⁶, l'Unione delle competenze⁷, l'Unione del risparmio e degli investimenti⁸ e la visione per l'agricoltura e l'alimentazione⁹. Significative opportunità sono state introdotte anche con il riesame intermedio della politica di coesione¹⁰.

Gli ultimi mesi non hanno fatto altro che aumentare il senso di urgenza con cui l'UE deve affrontare le proprie sfide strutturali, vulnerabilità strategiche e dipendenze e proteggere il proprio modello sociale. Se non stimolerà gli investimenti, la produttività e l'innovazione, l'UE non riuscirà a tenere il passo in un contesto geopolitico sempre più difficile e non sarà in grado di garantire la propria sicurezza (economica) e prosperità, anche per le generazioni future. Sebbene il presente pacchetto d'autunno del semestre europeo dimostri che l'UE può basarsi su risultati solidi sia per l'economia che per il mercato del lavoro e sostenere le conquiste sociali, dobbiamo entrare in una nuova fase di lavoro, in cui la Commissione, insieme agli Stati membri, si concentrerà in modo deciso sull'attuazione, al fine di rafforzare ulteriormente la competitività e la resilienza dell'Unione, insistendo in particolare sul conseguimento di risultati concreti e sulla promozione di cambiamenti significativi in tutta l'UE.

La realizzazione delle priorità individuate nella bussola per la competitività richiede un'azione urgente a livello dell'UE, nazionale e regionale. Il semestre europeo continua a sostenere gli sforzi dell'UE volti a migliorare il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali. Garantisce inoltre una convergenza duratura dei risultati economici e sociali degli Stati membri e delle regioni, anche attraverso il bilancio a lungo termine dell'UE, come indicato nella proposta della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP)¹¹. Guidato dalla bussola per la competitività, il semestre europeo continuerà a formulare orientamenti specifici per paese al fine di individuare azioni a livello nazionale e subnazionale in modo operativo e trasparente. Questo ciclo del semestre europeo rafforzerà ulteriormente l'analisi in vari settori importanti per realizzare l'agenda della bussola per la competitività e

¹ [La relazione Draghi sulla competitività dell'UE.](#)

² [Bussola per la competitività dell'UE](#) (COM(2025) 30 final).

³ Semplificare le procedure amministrative, eliminare gli ostacoli nel mercato unico, consentire finanziamenti più efficienti, promuovere le competenze e posti di lavoro di qualità e garantire un migliore coordinamento.

⁴ [Patto per l'industria pulita - Commissione europea.](#)

⁵ [Strategia per il mercato unico.](#)

⁶ [Piano d'azione per il continente dell'IA |Plasmare il futuro digitale dell'Europa.](#)

⁷ [Unione delle competenze - Commissione europea.](#)

⁸ [Unione del risparmio e degli investimenti - Finanza - Commissione europea.](#)

⁹ [Visione per l'agricoltura e l'alimentazione - Agricoltura e sviluppo rurale](#)

¹⁰ [Inforegio - Una politica di coesione modernizzata: il riesame intermedio](#)

¹¹ [Bilancio dell'UE 2028-2034.](#)

promuovere la convergenza sociale verso l'alto in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali. La relazione annuale sul mercato unico e la competitività, che sarà pubblicata a gennaio, riferirà in merito ai progressi compiuti in relazione alla bussola per la competitività.

La Commissione ha proposto di incanalare una parte significativa dei finanziamenti del prossimo QFP nei piani di partenariato nazionale e regionale per gli investimenti e le riforme e nel fondo europeo per la competitività. I piani dovrebbero tra l'altro affrontare in modo efficace la totalità o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nel contesto del semestre europeo, con particolare riferimento in particolare alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Il ciclo del semestre europeo 2026 fungerà pertanto da ponte verso il prossimo QFP.

Avvio del semestre europeo 2026 – priorità fondamentali

Sebbene l'economia dell'UE abbia dato prova di resilienza, per stimolare una crescita economica sostenibile ed equa in un contesto caratterizzato da forti difficoltà sono necessari ulteriori interventi. Nel 2024 il PIL reale pro capite dell'UE è risultato superiore del 4,1 % rispetto al 2019¹² e la maggior parte degli Stati membri aveva recuperato le perdite di reddito causate dalla pandemia. L'occupazione nell'UE ha raggiunto i massimi storici, con un tasso di occupazione del 76,2 % nel secondo trimestre del 2025¹³. Tuttavia la combinazione di un mercato del lavoro teso, di persistenti carenze di competenze e di manodopera e di un'elevata percentuale di lavoratori con impieghi a bassa retribuzione in settori con scarsa produttività ostacola la crescita e la produttività aggregata. Secondo le previsioni, a medio termine l'economia dell'UE continuerà a crescere a un ritmo moderato, registrando una crescita del PIL che si prevede raggiungerà l'1,4 % nel 2025 e nel 2026 e aumenterà ulteriormente fino all'1,5 % nel 2027, mentre l'occupazione continuerà a crescere, per poi rallentare nel 2027. Inoltre l'accresciuta minaccia per la sicurezza e l'aumento delle barriere commerciali, che già ostacolano la crescita potenziale, rappresentano un rischio per le prospettive di crescita.

Di fronte al contesto economico internazionale sfavorevole, alle tendenze demografiche e alla debolezza della crescita della produttività del lavoro, l'UE deve adottare misure decisive per promuovere la crescita economica, rafforzare la propria sicurezza economica e sostenere la competitività. Ciò significa, tra l'altro, garantire un contesto macroeconomico stabile, continuare a promuovere la ricerca e l'innovazione in linea con l'obiettivo di investimento in ricerca e sviluppo del 3 % e a sostenere l'adozione di tecnologie avanzate, investire nella resilienza ai cambiamenti climatici, nella sostenibilità ambientale e nel capitale umano, compresa la salute. È inoltre fondamentale migliorare ulteriormente il funzionamento dei mercati del lavoro, accrescendo l'afflusso del risparmio verso gli investimenti produttivi, accelerando la decarbonizzazione e abbassando i prezzi dell'energia, riducendo le dipendenze strategiche dai paesi terzi, rafforzando la capacità industriale dell'Europa, migliorando il contesto imprenditoriale, compreso lo Stato di diritto, e riducendo gli oneri amministrativi. Sarà altrettanto importante rimuovere gli ostacoli al mercato unico, sviluppando le infrastrutture per il trasporto e per l'energia pulita, promuovendo la digitalizzazione della nostra economia, contrastando la povertà, garantendo una convergenza sociale verso l'alto, promuovendo alloggi sostenibili a prezzi accessibili e migliorando la competitività delle regioni dell'UE.

In tale contesto, il pacchetto d'autunno odierno avvia il ciclo del semestre europeo 2026. Il pacchetto contiene la raccomandazione della Commissione di raccomandazione del

¹² Sulla base dei dati Eurostat - [\[nama_10_pc\] "Gross domestic product \(GDP\) and main components per capita"](#).

¹³ Eurostat - [Mercato del lavoro dell'UE - statistiche trimestrali - statistiche spiegate - Eurostat](#).

Consiglio sulla politica economica della zona euro, la raccomandazione della Commissione di raccomandazione del Consiglio sul capitale umano nell'Unione, la relazione sul meccanismo di allerta nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici, la proposta della Commissione di relazione comune sull'occupazione, una valutazione della situazione di bilancio negli Stati membri dell'UE e la comunicazione d'autunno sulle valutazioni della sorveglianza post-programma¹⁴.

Il progetto di raccomandazione del 2026 sulla politica economica della zona euro esorta gli Stati membri che ne fanno parte ad agire individualmente e collettivamente in seno all'Eurogruppo per promuovere la produttività e rafforzare la sicurezza economica, mantenendo nel contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche. Per quanto riguarda la politica di bilancio, si raccomanda di mantenere un orientamento neutro nel 2026, consentendo nel contempo la differenziazione e la flessibilità temporanea per la spesa per la difesa, in linea con gli obiettivi dei piani strutturali di bilancio a medio termine e con la clausola di salvaguardia nazionale¹⁵. Le strategie di bilancio a medio termine dovrebbero salvaguardare la sostenibilità, lasciando nel contempo margini per rispondere alle nuove pressioni sulla spesa, in particolare in relazione alla difesa e alla competitività. L'aumento della spesa per la difesa dovrebbe essere accompagnato da sforzi volti a eliminare le strozzature sul piano industriale e della manodopera e a promuovere un mercato integrato dell'UE per il materiale di difesa. Gli Stati membri dovrebbero completare l'attuazione dei loro piani per la ripresa e la resilienza entro agosto 2026, garantendo l'assorbimento dei fondi dell'UE disponibili e sfruttando le opportunità introdotte con il riesame intermedio della politica di coesione. Per stimolare la produttività, la raccomandazione invita a promuovere il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione, a rafforzare le politiche in materia di istruzione e formazione, nonché a realizzare riforme volte ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e la qualità del lavoro. Sono inoltre necessari ulteriori sforzi per combattere la povertà e migliorare l'accesso ad alloggi sostenibili e a prezzi accessibili. La raccomandazione sollecita inoltre maggiori investimenti nella ricerca e nell'innovazione, nella transizione verso un'economia decarbonizzata e digitale e nella riduzione delle dipendenze strategiche. Gli Stati membri dovrebbero inoltre adottare misure per approfondire il mercato unico eliminando gli ostacoli interni, ridurre gli oneri amministrativi semplificando la regolamentazione e promuovere un'Unione europea del risparmio e degli investimenti per consentire un incanalamento più efficiente del capitale privato a favore della crescita a lungo termine. Infine la raccomandazione invita a completare i lavori sull'euro digitale, a rafforzare il ruolo internazionale dell'euro e a preservare la stabilità finanziaria attraverso un attento monitoraggio dei rischi nel settore bancario e in quello non bancario.

La Commissione propone per la prima volta una raccomandazione del Consiglio sul capitale umano nell'Unione, come annunciato nell'Unione delle competenze¹⁶. Invita gli Stati membri ad adottare con urgenza azioni indirizzate a colmare alle carenze di competenze, con particolare attenzione ai settori strategici per l'economia dell'UE. Tali azioni comprendono

¹⁴ Comunicazione d'autunno 2025 della Commissione sulle valutazioni riguardanti la sorveglianza post-programma C(2025) 9069 final. Due volte all'anno, nell'ambito della sorveglianza post-programma, la Commissione effettua valutazioni degli Stati membri della zona euro che hanno beneficiato di un programma di assistenza finanziaria. L'obiettivo è valutare la situazione economica, di bilancio e finanziaria dello Stato membro per garantire che mantenga la sua capacità di far fronte al servizio del debito. La comunicazione indica che tutti e cinque gli Stati membri oggetto della valutazione mantengono la capacità di servizio del debito.

¹⁵ La Commissione ha proposto di attivare la clausola di salvaguardia nazionale nell'ambito del piano ReArm Europe/Prontezza per il 2030, proposto dalla Commissione europea nel marzo 2025 per stimolare la spesa per la difesa nell'UE.

¹⁶Comunicazione della Commissione, del 5 marzo 2025, "L'Unione delle competenze" (COM(2025) 90 final). La base giuridica proposta è l'articolo 148 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

il rafforzamento delle competenze di base, dell'istruzione e della formazione professionale e dell'istruzione superiore, in particolare in alcuni settori della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica (STEM), al fine di creare solide basi per migliorare la produttività, la competitività e la sovranità digitale, integrando anche l'alfabetizzazione finanziaria, digitale e in materia di IA. La raccomandazione riconosce le competenze digitali come parte dell'insieme di competenze essenziali per la vita moderna e invita inoltre gli Stati membri a fare un migliore uso dell'analisi del fabbisogno di competenze, a ridurre gli ostacoli all'accesso alle professioni e a garantire un riconoscimento più rapido delle qualifiche in settori strategici per i cittadini dell'UE e dei paesi terzi. Essa si basa su una valutazione delle attuali carenze di manodopera e sulle proiezioni future relative alle carenze di competenze, tenendo conto delle competenze attualmente disponibili e della capacità dei nostri sistemi di istruzione e formazione di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro dell'UE.

La relazione sul meccanismo di allerta individua sette Stati membri per i quali è opportuno effettuare un esame approfondito per valutare se presentano squilibri.

La relazione dà avvio al ciclo annuale di attuazione della procedura per gli squilibri macroeconomici, che mira a individuare, prevenire e correggere gli squilibri che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro o dell'UE nel suo complesso. Sulla base della lettura in chiave economica del quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici, la relazione individua gli Stati membri che possono presentare squilibri o correre il rischio di presentarli. Per questi Stati membri saranno elaborati esami approfonditi nella prossima primavera. È il caso di Grecia, Italia, Ungheria, Slovacchia, Romania, Paesi Bassi e Svezia, a seguito degli squilibri o degli squilibri eccessivi individuati il 4 giugno 2025¹⁷.

La relazione comune sull'occupazione monitora l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e del pilastro europeo dei diritti sociali.

La relazione presenta un aggiornamento sui progressi compiuti verso gli obiettivi principali e nazionali dell'UE per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà. Mostra che l'UE è sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo di un'occupazione pari al 78 %. Allo stesso tempo, le previsioni indicano che l'aumento dell'occupazione rallenterà a fronte di una stabilizzazione della disoccupazione. Persistono tuttavia notevoli disparità regionali sia tra i paesi che al loro interno. Il divario di produttività dell'UE rispetto a molte economie avanzate costituisce un'ulteriore preoccupazione. Nel 2024 quasi un lavoratore su dodici è stato esposto a rischi di povertà. Le carenze di manodopera persistono, in parte dovute a condizioni di lavoro precarie in alcuni settori, e si prevede che si aggraveranno a causa dei cambiamenti demografici e delle nuove esigenze in termini di competenze. Sono necessari ulteriori sforzi sostanziali per raggiungere l'obiettivo di un tasso di partecipazione annuale ad attività di formazione per gli adulti del 60 % e di ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale. La relazione analizza anche i potenziali rischi per la convergenza sociale verso l'alto sulla base del quadro di convergenza sociale¹⁸. Dall'analisi emerge che gli Stati membri hanno per lo più registrato una convergenza verso l'alto nella partecipazione al mercato del lavoro, anche se i risultati relativi all'occupazione restano indietro per alcuni gruppi della popolazione, tra cui i giovani, le persone con disabilità e i Rom. Nonostante lievi miglioramenti, nei settori delle competenze e dell'istruzione, così come in ambito sociale, permangono rischi per la convergenza verso l'alto. In assenza di un'intensificazione degli sforzi politici, anche mediante la promozione di posti di lavoro di qualità, investimenti nel capitale

¹⁷ [Semestre europeo 2025 -Comunicazione sul pacchetto di primavera.](#)

¹⁸ In linea con il regolamento (UE) 2024/1263.

umano e il ricorso a un dialogo sociale efficace, questa evoluzione può aggravare le criticità esistenti e ostacolare la competitività dell'UE.

La Commissione presenta inoltre la sua valutazione della situazione di bilancio degli Stati membri. Tale valutazione consiste in: i) una comunicazione che analizza l'andamento di bilancio in tutti gli Stati membri e valuta se i nove Stati membri attualmente soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi¹⁹ siano intervenuti in modo efficace per sanarli, ii) i pareri della Commissione sui documenti programmatici di bilancio per il 2026 di 17 Stati membri della zona euro, e iii) una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sul rispetto dei criteri relativi al disavanzo e al debito. Nella primavera del 2026 la Commissione riesaminerà la situazione di bilancio degli Stati membri, compreso lo stato di attuazione dei piani di medio termine e le azioni intraprese nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, sulla base delle relazioni annuali sui progressi compiuti, che gli Stati membri devono presentare entro il 30 aprile 2026.

Percorso da seguire e orientamenti per il ciclo del semestre europeo 2026

Il semestre europeo rimane il quadro fondamentale per il coordinamento delle politiche economiche, occupazionali e sociali in tutta l'UE. Nella primavera del 2026 la Commissione formulerà raccomandazioni specifiche per paese sulla base delle sfide individuate nelle relazioni per paese. Il ciclo 2026 sarà il primo a guardare oltre il periodo operativo del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Le raccomandazioni specifiche per paese 2026 si baseranno sull'ampia serie di raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri nel 2025 e rimarranno incentrate sulla realizzazione delle priorità individuate nella bussola per la competitività. Prenderanno in considerazione i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese 2025, in particolare nell'ambito dell'esecuzione dei piani per la ripresa e la resilienza, tenendo al contempo presenti le sfide e le esigenze emergenti. L'analisi dei settori prioritari che sono essenziali per migliorare la competitività, in linea con la bussola per la competitività, sarà approfondita e ampliata per consentire raccomandazioni di più facile attuazione. Le relazioni per paese conterranno un'analisi più approfondita della competitività regionale. In tal modo sarà disponibile una solida base per individuare le esigenze in termini di riforme e di investimenti a livello nazionale e regionale, che fungerà anche da ponte per orientare i finanziamenti dell'UE nell'ambito del prossimo QFP.

La Commissione approfondirà il dialogo con i portatori di interessi per rafforzare l'impegno pubblico e la titolarità nazionale. La Commissione baserà la propria analisi e le raccomandazioni formulate su un dialogo strutturato più efficace con i governi, le autorità regionali e locali, le parti sociali e le organizzazioni della società civile. Tali scambi si svolgeranno nelle fasi fondamentali del processo e si concentreranno sul modo in cui gli Stati membri stanno rispondendo alle raccomandazioni specifiche per paese del 2025, sull'individuazione delle sfide emergenti e sull'azione politica attuale o futura per affrontare le sfide individuate. La stretta cooperazione con il Parlamento europeo e il Consiglio continuerà ad assicurare la trasparenza, l'assunzione di responsabilità democratica e una collaborazione efficace durante l'intero ciclo del semestre.

¹⁹ Austria, Belgio, Francia, Malta, Italia, Romania, Ungheria, Polonia e Slovacchia.