



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 19 marzo 2021
(OR. en)

6844/1/21
REV 1

CO EUR-PREP 12
POLGEN 36
ECOFIN 224
UEM 49
SOC 123
EMPL 86
COMPET 159
ENV 129
EDUC 77
RECH 90
ENER 66
JAI 246

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
Oggetto:	Semestre europeo - Relazione di sintesi 2021

Si allega per le delegazioni la relazione di sintesi elaborata dalla presidenza riguardo alle conclusioni adottate dal Consiglio sulla strategia annuale di crescita sostenibile 2021 e sulla relazione sul meccanismo di allerta, nonché alle discussioni svoltesi in varie videoconferenze informali a livello ministeriale in merito al semestre europeo 2021 e al dispositivo per la ripresa e la resilienza durante la prima fase del semestre europeo.

Contesto

Il 17 settembre 2020 la Commissione ha avviato il ciclo del semestre europeo 2021 con la pubblicazione della strategia annuale per la crescita sostenibile 2021¹, che definisce orientamenti strategici per l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il 18 novembre la Commissione ha adottato i restanti documenti del pacchetto d'autunno del semestre europeo 2021 - "Favorire una ripresa sostenibile e inclusiva in un contesto di forte incertezza":

- la relazione 2021 sul meccanismo di allerta², che individua i 12 Stati membri che dovranno essere oggetto di un esame approfondito nel 2021;
- la proposta di relazione comune sull'occupazione³, che analizza l'impatto della pandemia di COVID-19 sulla situazione occupazionale e sociale in Europa;
- il progetto di raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro⁴ (raccomandazione per la zona euro), in cui si invitano gli Stati membri della zona euro ad adottare misure per conseguire una crescita inclusiva e sostenibile, nonché a promuovere la competitività; tale documento fornisce inoltre orientamenti strategici sulle priorità che gli Stati membri della zona euro dovrebbero perseguire nei loro piani per la ripresa e la resilienza.

Il pacchetto comprende inoltre pareri sui documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro, una comunicazione sulla situazione di bilancio in Romania, una relazione sulla sorveglianza rafforzata per la Grecia e relazioni di sorveglianza post-programma per Cipro, Irlanda, Portogallo e Spagna.

La strategia annuale di crescita sostenibile presenta prospettive economiche basate sulle previsioni economiche dell'estate 2020, secondo cui le economie dell'UE e della zona euro si riprenderanno nel 2021 dopo una contrazione nel 2020. Tale stima è stata in seguito confermata nelle più recenti previsioni economiche della Commissione europea, ossia le previsioni dell'inverno 2021 presentate lo scorso febbraio. Queste ultime riconoscono che le prospettive economiche dipendono in modo determinante dall'evoluzione della pandemia e dalle restrizioni all'attività economica per contenerla e che il sostegno delle politiche a livello nazionale e dell'UE sarà fondamentale per la ripresa.

¹ Doc. 10887/20.

² Doc. 13059/20.

³ Doc. 13251/20.

⁴ Doc. 13060/20.

La strategia annuale per la crescita sostenibile definisce orientamenti strategici per l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. I piani nazionali per la ripresa e la resilienza diventano il principale documento di riferimento sulle iniziative politiche orientate al futuro degli Stati membri. Tali piani devono comprendere il programma nazionale di riforme e investimenti, essere coerenti con le relative sfide e priorità specifiche per paese individuate nel contesto del semestre europeo, essere in linea con gli obiettivi strategici dell'UE e concentrarsi sulle transizioni verde e digitale. Le quattro dimensioni della sostenibilità ambientale, della produttività, dell'equità e della stabilità macroeconomica rimangono i principi guida su cui dovranno basarsi i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri.

Come negli anni precedenti, il Consiglio ha adottato conclusioni sulla strategia annuale di crescita sostenibile⁵ (6 novembre 2020). Il Consiglio ha convenuto che nel contesto dell'improvvisa e profonda recessione causata dalla pandemia di COVID-19 era essenziale proteggere i cittadini, la loro salute e i loro posti di lavoro. Ha sottolineato che il buon funzionamento del mercato unico era fondamentale per assicurare una ripresa rapida, garantire una concorrenza leale ed evitare perturbazioni delle catene del valore transfrontaliere e della libera circolazione dei lavoratori e delle merci, oltre che per migliorare le condizioni socioeconomiche; ha inoltre posto l'accento sul fatto che i piani per la ripresa e la resilienza dovrebbero essere allineati alle priorità concordate. Ha pertanto invitato gli Stati membri a istituire adeguati meccanismi di governance per l'efficace e corretta attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza.

Il Consiglio ha incoraggiato vivamente gli Stati membri a perseguire una serie coerente di riforme e investimenti essenziali che affrontino le sfide strutturali nazionali, comprese quelle citate nelle raccomandazioni specifiche per paese indirizzate agli Stati membri nei cicli del semestre europeo del 2019 e del 2020, e sostengano la crescita inclusiva e sostenibile a lungo termine e la resilienza.

Prendendo atto dell'intenzione della Commissione di sostituire nel 2021 le relazioni per paese del semestre europeo con documenti analitici che valutino il contenuto dei piani per la ripresa e la resilienza, il Consiglio ha sottolineato l'importanza di intrattenere discussioni orizzontali nell'ambito dei comitati pertinenti coinvolti nel semestre europeo.

I ministri hanno inoltre insistito sull'importanza di preservare la sorveglianza multilaterale nel quadro del semestre europeo nonostante le modifiche apportate al ciclo del 2021 e hanno chiesto di tornare il prima possibile a un vero e proprio semestre europeo, anche per quanto riguarda la governance.

⁵ Doc. 12631/20.

Nelle sue conclusioni concernenti la relazione 2021 sul meccanismo di allerta⁶ (25 gennaio 2021), il Consiglio ha riconosciuto che la crisi COVID-19 stava esacerbando una serie di squilibri macroeconomici esistenti e che sarebbero potuti sorgere nuovi rischi, derivanti dagli effetti della pandemia, in particolare correlati all'aumento del debito pubblico e dell'indebitamento privato. Ha inoltre osservato che la disoccupazione è destinata ad aumentare, sebbene le politiche di sostegno abbiano attenuato l'impatto del calo dell'attività, e che, secondo le stime, il calo della produttività del lavoro ha comportato un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto nel 2020. Ha infine invitato a garantire risposte politiche adeguate per correggere gli squilibri e aumentare la produttività e il potenziale di crescita, sottolineando inoltre la necessità di una rapida attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, compresi i piani per la ripresa e la resilienza.

Il 23 novembre 2020 il Consiglio ha adottato conclusioni sugli aspetti occupazionali e sociali della strategia annuale per la crescita sostenibile⁷. I ministri hanno accolto con favore la risposta economica dell'Unione, attuata tra l'altro mediante lo strumento per la ripresa *Next Generation EU*, lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) e l'aumento della flessibilità nell'uso dei fondi della politica di coesione nell'ambito dell'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (CRII e CRII+).

Il Consiglio ha sottolineato che il semestre europeo rimane un efficace strumento di coordinamento per garantire la coerenza dei programmi di riforma degli Stati membri. I ministri hanno ritenuto che il pilastro europeo dei diritti sociali debba continuare a fungere da bussola per una convergenza verso l'alto, in vista di un miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita in Europa, orientando il coordinamento delle politiche occupazionali e sociali a livello dell'Unione. I principi del pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbero essere attuati tenendo debitamente conto delle rispettive competenze e gli Stati membri dovrebbero utilizzare i cospicui finanziamenti dell'UE disponibili per le riforme e gli investimenti del caso, attenuando in tal modo gli effetti socioeconomici della crisi, accelerando la ripresa e rafforzando la resilienza.

⁶ Doc. 5605/21.

⁷ Doc. 13246/20.

Il Consiglio ha incoraggiato vivamente gli Stati membri, tenuto conto delle significative dimensioni occupazionali e sociali dell'attuale crisi, a includere nei loro piani per la ripresa e la resilienza riforme e investimenti essenziali nei settori del mercato del lavoro, della politica sociale, dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione e della formazione, evidenziando che tali riforme e investimenti dovrebbero sostenere la ripresa e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva e la creazione di posti di lavoro, oltre ad affrontare le sfide pertinenti individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2019 e del 2020.

Il Consiglio ha inoltre incoraggiato vivamente la Commissione a rivedere gli obiettivi di politica occupazionale e sociale o a elaborarne di nuovi, in stretta cooperazione con gli Stati membri, per guidare l'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali a livello dell'Unione e degli Stati membri.

Su iniziativa della presidenza, i ministri responsabili dell'Economia e delle finanze, dell'Occupazione e degli affari sociali, del Mercato interno e dell'industria, dell'Ambiente e della Ricerca hanno tenuto discussioni tematiche su questioni connesse al semestre europeo nel contesto dei piani per la ripresa e la resilienza.

Durante la videoconferenza informale dei ministri dell'Economia e delle finanze del 19 gennaio 2021 sono state discusse le caratteristiche principali e le prossime fasi del dispositivo per la ripresa e la resilienza. I ministri hanno condiviso le loro esperienze sulla preparazione dei piani per la ripresa e la resilienza. Gli interventi si sono per lo più concentrati sull'effetto moltiplicatore sull'economia, sulla necessità di avviare al più presto le azioni previste e di garantire la titolarità del processo, anche attraverso un intenso dialogo con le parti sociali, e, naturalmente, sugli obiettivi fondamentali dei piani: transizione verde, transizione digitale, coesione sociale e territoriale, parità di genere, istruzione, rafforzamento dei sistemi sanitari, inclusione sociale e una pubblica amministrazione moderna e digitale. La presidenza ha deciso di rendere lo scambio di opinioni sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza un tema ricorrente delle riunioni dei ministri.

Durante la videoconferenza informale dei ministri dell'Economia e delle finanze del 16 febbraio 2021, la presidenza ha fornito una panoramica dello stato dei lavori relativi al dispositivo per la ripresa e la resilienza e tre Stati membri hanno presentato i loro progetti di piani per la ripresa e la resilienza e il relativo processo di preparazione. Il 16 marzo 2021, durante la videoconferenza informale dei ministri dell'Economia e delle finanze, la presidenza ha rilevato che la preparazione dei piani in molti Stati membri si trovava già in una fase avanzata e ha ricordato che la ripresa a livello europeo trarrà beneficio dalla rapida attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La Commissione ha accolto con favore i progressi relativi ai piani per la ripresa e la resilienza che molti Stati membri hanno compiuto dall'ultima riunione, sottolineando nel contempo le questioni che devono essere ancora affrontate. Sebbene sia opportuno presentare solo piani pienamente sviluppati, la Commissione ha dichiarato di accogliere con favore le presentazioni anticipate affinché sia possibile prendere in considerazione tali piani nelle previsioni di primavera della Commissione ed erogare il prefinanziamento all'inizio del secondo semestre. Tre Stati membri hanno esposto il contenuto e lo stato di preparazione dei loro piani per la ripresa e la resilienza.

Il 25 febbraio 2021 i ministri responsabili del Mercato interno e dell'industria hanno tenuto un dibattito orientativo in videoconferenza sul tema "Semestre europeo – Piani nazionali per la ripresa e la resilienza come strumenti per conseguire gli obiettivi di politica industriale: rafforzamento del mercato unico, duplice transizione e autonomia strategica in un'UE aperta".

In generale, i ministri si sono concentrati sull'importanza delle transizioni verde e digitale e sulla necessità di rendere l'economia dell'UE più resiliente; vari ministri hanno fatto riferimento alla rilevanza dei progetti transfrontalieri, come pure al ruolo degli importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) al fine di migliorare il coordinamento tra gli Stati membri.

Un mercato unico ben funzionante e una concorrenza leale sono i presupposti per consentire all'Europa di riemergere dalla crisi COVID-19 più forte e più resiliente. I ministri hanno sottolineato l'importanza di garantire la libera circolazione di beni e servizi all'interno del mercato unico.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato considerato un'opportunità senza precedenti non solo per garantire la ripresa e la resilienza, ma anche per stimolare l'innovazione e rispondere alle sfide economiche, ambientali e sociali. I finanziamenti pubblici non sarebbero tuttavia sufficienti e devono essere mobilitati investimenti privati, il che evidenzia che occorre prestare attenzione alle PMI.

I ministri hanno proposto di esaminare le vulnerabilità e le dipendenze dell'UE dai paesi terzi per quanto riguarda beni, servizi, tecnologie e infrastrutture strategici e di individuare le possibilità che si offrono per il rafforzamento delle catene del valore globali strategiche e per la diversificazione delle fonti di approvvigionamento esterne, insistendo sulla necessità di ridurre le dipendenze critiche e di potenziare l'autonomia strategica dell'UE. D'altro canto, molti ministri hanno sottolineato che l'economia dell'UE è fondata sul principio dell'apertura dei mercati e si basa su norme multilaterali e su una solida rete di accordi di libero scambio.

Il 26 febbraio 2021 i ministri responsabili della Ricerca hanno tenuto un dibattito orientativo in videoconferenza sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto dello Spazio europeo della ricerca, rivolgendo particolare attenzione agli investimenti e alle riforme.

I ministri hanno convenuto che la ricerca e l'innovazione devono essere al centro della ripresa economica dalla crisi, non solo per stimolare l'attività economica, ma anche per accelerare le transizioni verde e digitale e per rafforzare la resilienza a livello di sistema. Le riforme strutturali e gli investimenti intelligenti nel contesto dei piani per la ripresa e la resilienza e dello Spazio europeo della ricerca possono potenziare notevolmente la coesione economica e sociale dei paesi e delle regioni dell'UE, oltre a contribuire ad affrontare le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese.

I governi nazionali devono cogliere questa opportunità per mobilitare il dispositivo per la ripresa e la resilienza al fine di stimolare gli investimenti nelle risorse più utili dello Spazio europeo della ricerca, quali il miglioramento delle condizioni quadro per i ricercatori, le politiche di scienza aperta e le infrastrutture di ricerca paneuropee, nonché per massimizzare le sinergie tra i programmi dell'Unione e tra i programmi dell'Unione e quelli nazionali.

I piani per la ripresa e la resilienza possono comprendere un'ampia gamma di investimenti e riforme in materia di ricerca e innovazione, che possono rivelarsi determinanti per compiere progressi verso gli obiettivi di ricerca e sviluppo e per perseguire tutti gli obiettivi strategici dello Spazio europeo della ricerca convenuti dal Consiglio. Tali investimenti e riforme dovrebbero concorrere a rendere i sistemi nazionali di ricerca e innovazione più resilienti e meglio preparati a far fronte alle sfide derivanti dall'attuale crisi.

In occasione della videoconferenza informale dei ministri dell'Occupazione e della politica sociale del 15 marzo 2021 si è tenuto, sulla base di una nota di indirizzo della presidenza, uno scambio di opinioni sulle politiche occupazionali e sociali nel semestre europeo nel contesto dei piani per la ripresa e la resilienza. I ministri hanno fornito un contributo ai seguenti quesiti:

- 1) In che modo le riforme e gli investimenti relativi alle politiche in materia di occupazione e competenze nel quadro dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza possono promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità e le transizioni, in particolare verso l'economia verde e digitale (in linea con la raccomandazione della Commissione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione e la raccomandazione del Consiglio su una garanzia rafforzata per i giovani), al fine di realizzare la transizione dalle misure di emergenza ai cambiamenti strutturali?
- 2) Come si può garantire che le riforme e gli investimenti relativi alla politica sociale contenuti nei piani nazionali favoriscano una ripresa equa, inclusiva e sostenibile che non lasci indietro nessuno?

Molti ministri hanno riconosciuto che gli aspetti sociali e occupazionali dovrebbero essere al centro dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza e hanno fornito esempi di riforme delle politiche.

I ministri hanno convenuto che gli Stati membri stanno entrando in una fase di transizione dalle misure di emergenza e temporanee alle riforme strutturali del mercato del lavoro e dei sistemi sociali. Le politiche occupazionali e sociali devono essere al centro dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza, al fine di garantire una ripresa inclusiva, equa e sostenibile che non lasci indietro nessuno. Molti ministri hanno sottolineato la necessità di fornire ai lavoratori e ai disoccupati le opportune competenze per consentire loro di affrontare le nuove sfide del mercato del lavoro derivanti dalla duplice transizione. Per quanto riguarda in particolare i giovani, le donne e i gruppi svantaggiati, questi devono avere accesso a formazioni mirate volte a migliorare le loro competenze e consentire loro di adeguarsi al mercato del lavoro in evoluzione o sostenerne la transizione verso altri settori più verdi.

Vari ministri hanno inoltre ricordato la necessità di rendere i sistemi di sicurezza sociale nazionali più resilienti: sistemi di protezione sociale inclusivi e sostenibili sono fondamentali per garantire redditi adeguati e l'erogazione di servizi specialmente a coloro che ne hanno più bisogno. A tale riguardo, gli Stati membri cercano di garantire un accesso adeguato a servizi di qualità e a costi accessibili, tra cui l'istruzione, l'assistenza sanitaria, l'assistenza a lungo termine e l'alloggio per tutti.

I ministri hanno riconosciuto che il semestre europeo rimane il principale strumento di coordinamento per l'attuazione e il monitoraggio delle politiche occupazionali e sociali. Per questo motivo hanno insistito sul mantenimento del ruolo fondamentale del Consiglio EPSCO e dei suoi organi preparatori nel processo del semestre europeo in futuro, senza compromettere la dimensione sociale del ciclo del semestre europeo. In particolare, molti ministri hanno anche sottolineato la necessità di ritornare quanto prima a un vero e proprio ciclo del semestre.

Un altro scambio di opinioni sul semestre europeo si è tenuto il 18 marzo 2021 in occasione della videoconferenza informale dei ministri dell'Ambiente, incentrata sul contributo dei piani per la ripresa e la resilienza alla transizione verde e sul futuro del semestre europeo da un punto di vista ambientale.

I ministri hanno richiamato l'attenzione sul carattere eccezionale dell'esercizio del semestre europeo 2021, che mira a garantire il coordinamento con il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e hanno ribadito l'opportunità unica, offerta dal semestre europeo, di integrare le tematiche ambientali in politiche economiche e di investimento più ampie. A tale riguardo i ministri hanno accolto con favore la strategia annuale di crescita sostenibile 2021, in quanto si basa interamente sulla strategia di crescita dell'anno scorso fondata sul Green Deal europeo e sul concetto di sostenibilità competitiva.

È stato manifestato grande sostegno al traguardo del 37 % dei piani per la ripresa e la resilienza a favore degli obiettivi in materia di clima e biodiversità e al principio "non arrecare un danno significativo". Tuttavia, alcune delegazioni hanno espresso preoccupazione in merito all'attuazione di detto principio e hanno sollevato interrogativi sul modo in cui la Commissione valuterà tale contributo e il contributo dei progetti all'obiettivo climatico del 37 %.

In considerazione delle scelte difficili e delle decisioni complesse che si presenteranno in futuro, i ministri hanno convenuto che il semestre europeo rimane il meccanismo più adatto non solo per coordinare le politiche economiche e sociali, individuare importanti sfide strategiche strutturali e monitorare l'attuazione delle riforme, ma anche per seguire i progressi verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile pertinenti e gli obiettivi generali del Green Deal.

A tale riguardo, i ministri hanno riconosciuto che, sebbene la ripresa a breve termine debba essere considerata una priorità, non dovrebbe essere possibile mettere in discussione gli impegni a lungo termine a favore di un'economia più sostenibile. Come hanno affermato i ministri, l'UE deve garantire che le richieste fatte alla natura non superino la sua capacità di offerta. È importante che i futuri esercizi del semestre europeo mantengano tali impegni e obiettivi in campo ambientale e climatico.

Riconoscendo la dimensione parlamentare del semestre europeo, la presidenza ha partecipato alla discussione comune sul semestre europeo del Parlamento europeo (10 marzo 2021) e ha organizzato con quest'ultimo una conferenza sul semestre europeo e una conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea durante la settimana parlamentare europea (22 febbraio 2021).