

Bruxelles, 12 giugno 2025  
(OR. en)

9901/25

ECOFIN 709  
UEM 243  
SOC 378  
EMPL 248  
COMPET 488  
ENV 471  
EDUC 220  
ENER 211  
JAI 775  
GENDER 90  
JEUN 120  
SAN 295  
*ECB*  
*EIB*

**NOTA**

---

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
Oggetto:	Semestre europeo - Nota orizzontale sulle raccomandazioni specifiche per paese

---

Si allega per le delegazioni la nota orizzontale sulle raccomandazioni specifiche per paese 2025 preparata dalla presidenza.

## *NOTA ORIZZONTALE*

### **PREPARAZIONE DELLA DISCUSSIONE POLITICA IN SEDE DI CONSIGLIO E CONSIGLIO EUROPEO SULLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE E SUL PACCHETTO DEL SEMESTRE EUROPEO (PRIMAVERA 2025)**

Il 4 giugno 2025 la Commissione ha pubblicato il pacchetto di primavera del semestre europeo, che comprende una serie di relazioni per paese e raccomandazioni di raccomandazioni specifiche per paese per ciascuno Stato membro. Le raccomandazioni specifiche per paese dovrebbero essere adottate dal Consiglio nella sessione dell'8 luglio 2025.

In vista della discussione e dell'adozione delle raccomandazioni specifiche per paese, la presente nota orizzontale mira a contribuire al dibattito politico sulla situazione economica e sociale europea, illustrando nel dettaglio le sfide attuali e i percorsi strategici per rafforzare la competitività quali indicati nelle raccomandazioni specifiche per paese. La discussione sottolinea il ruolo essenziale delle raccomandazioni specifiche per paese nel promuovere il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali in tutta l'Unione europea, nonché il ruolo consolidato del Consiglio nel processo del semestre europeo.

Si tratta di un approccio straordinario, che si discosta dalla prassi consolidata del semestre europeo senza costituire un precedente, proposto dalla presidenza nel contesto della pubblicazione ritardata del pacchetto di primavera (4 giugno 2025) e alla luce della necessità di fornire un contributo significativo alle discussioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2025.

La presente nota si basa sulle relazioni e le analisi del pacchetto di primavera del semestre europeo.

#### **Il ciclo 2025 del semestre europeo: rafforzare la sostenibilità e la competitività in un contesto di incertezze a livello mondiale**

**In uno scenario caratterizzato dalla volatilità globale della situazione commerciale e della sicurezza, si prevede che l'economia dell'UE crescerà costantemente nei prossimi anni.** La crescita è trainata in particolare dalla solidità del mercato del lavoro e dal calo dell'inflazione, che contribuiscono alla ripresa dei salari reali e al rafforzamento della domanda. Tuttavia, le tensioni geopolitiche e le perturbazioni negli scambi commerciali comportano rischi significativi per lo slancio economico. I settori finanziari europei rimangono resilienti di fronte a queste sfide e forniscono finanziamenti stabili all'economia.

**Le politiche volte a rafforzare la competitività sono fondamentali per dare impulso all'economia dell'UE e promuovere una prosperità sostenibile.** Uno degli obiettivi principali della strategia economica dell'UE è affrontare gli ostacoli strutturali che intralciano la competitività. La crescita della produttività è in ritardo, il che frena l'innovazione. Inoltre, la complessità normativa e gli oneri amministrativi hanno rappresentato un forte deterrente per gli investimenti, con un impatto particolarmente significativo sulle PMI. Per di più, la diffusa carenza di forza lavoro qualificata limita l'attività economica e frena l'innovazione e la produttività, mentre gli elevati costi dell'energia e l'accesso limitato ai finanziamenti da parte delle imprese private aggravano tali sfide. Anche il panorama geopolitico influenza le dinamiche degli investimenti, con progetti infrastrutturali che subiscono ritardi in parte dovuti a una pianificazione inadeguata e al mutamento delle priorità politiche.

**Il semestre europeo è uno strumento di coordinamento fondamentale per assicurare che le riforme e gli investimenti nazionali rispecchino gli obiettivi a livello dell'UE, rispondendo nel contempo alle esigenze nazionali specifiche.** Le raccomandazioni specifiche per paese puntano a offrire orientamenti strategici dettagliati e coerenti adattati alle sfide specifiche di ciascuno Stato membro, nel rispetto della necessaria libertà di manovra degli Stati membri. Le relazioni per paese 2025, su cui si basano le raccomandazioni specifiche per paese, forniscono un'analisi globale degli sviluppi economici, occupazionali e sociali, in linea con la bussola per la competitività e con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, esaminando nel contempo i progressi compiuti nell'attuazione delle precedenti raccomandazioni specifiche per paese e nel loro allineamento agli obiettivi di bilancio.

Di fronte alla sfida derivante dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, l'Europa deve aumentare le sue capacità di difesa e costruire una solida base industriale. In tale contesto, finora 16 Stati membri hanno chiesto l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale prevista dal patto di stabilità e crescita per aumentare la spesa per la difesa, nel rispetto delle norme di bilancio dell'UE. Tali richieste sono prese in considerazione nell'analisi dei progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione dei loro piani di medio termine e nella valutazione della loro conformità al quadro europeo di governance economica di cui al pacchetto di primavera. La clausola di salvaguardia nazionale, che dovrà essere attivata dal Consiglio a luglio, dovrebbe agevolare la transizione verso una spesa per la difesa strutturalmente più elevata negli Stati membri, assicurando nel contempo la sostenibilità del debito.

## **Sorveglianza di bilancio**

**Con il pacchetto di primavera 2025, il patto di stabilità e crescita riformato conclude il suo primo ciclo annuale di sorveglianza di bilancio.** Ciò comporta valutazioni approfondite del rispetto, da parte degli Stati membri, della crescita della spesa netta raccomandata, come anche delle riforme e degli investimenti che hanno sostenuto la proroga del periodo di aggiustamento di bilancio per diversi Stati membri. In particolare, per gli Stati membri che sono oggetto della procedura per i disavanzi eccessivi, le valutazioni dell'attuazione garantiscono l'effettiva adozione di misure correttive. Questo approccio olistico alla governance di bilancio sottolinea l'importanza di tali valutazioni quali attività fondamentali nell'ambito della più ampia governance economica.

**Sono inoltre necessarie riforme strutturali volte a garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.** Si raccomanda a diversi Stati membri di adottare misure intese a rendere il sistema di assistenza a lungo termine più efficiente in termini di costi, salvaguardando la sostenibilità a lungo termine dei sistemi di assistenza sanitaria e pensionistici. Per quanto riguarda la fiscalità, le raccomandazioni propongono di semplificare il regime fiscale, allineare la tassazione dei diversi tipi di reddito da patrimonio, migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali, anche affrontando i rischi di pianificazione fiscale aggressiva, limitare le spese fiscali e ampliare la base imponibile. Si raccomanda ad alcuni Stati membri di ridurre il carico fiscale sui lavoratori a basso reddito al fine di garantire l'equità del sistema e di affrontare la questione dei disincentivi fiscali nel mercato del lavoro, ad esempio migliorando gli incentivi affinché le persone prossime all'età pensionabile continuino a lavorare. Si raccomanda inoltre ad alcuni Stati membri di rafforzare la qualità delle loro finanze pubbliche garantendo l'efficienza della spesa pubblica, anche attraverso revisioni della spesa, nonché di potenziare gli investimenti pubblici, ad esempio anticipando le spese per i progetti di investimento maturi, e di attirare investimenti privati.

## Competitività

**Il rafforzamento della competitività è al centro della politica economica dell'UE.** La bussola per la competitività pubblicata dalla Commissione europea definisce le priorità e le azioni che guideranno il lavoro della Commissione nei prossimi cinque anni. Queste comprendono iniziative intese a colmare il divario in termini di innovazione, ridurre le dipendenze eccessive, rafforzare la sicurezza e portare avanti gli sforzi di decarbonizzazione. Per sostenere la competitività in tutti i settori, la bussola per la competitività introduce fattori abilitanti orizzontali incentrati sulla creazione di un contesto economico favorevole che stimoli la competitività dell'Europa. Tali fattori includono la semplificazione dei quadri normativi intesi a ridurre gli oneri amministrativi e ad aumentare la rapidità e la flessibilità, il pieno sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato unico mediante l'eliminazione degli ostacoli esistenti, la mobilitazione dei finanziamenti anche attraverso l'Unione europea del risparmio e degli investimenti e la promozione dello sviluppo di competenze e di posti di lavoro di qualità garantendo nel contempo l'equità sociale, nonché il miglioramento del coordinamento delle politiche a livello sia dell'UE che nazionale.

**Inoltre, gli elevati costi dell'energia rappresentano un grave ostacolo, con ripercussioni sui margini operativi delle industrie ad alta intensità energetica.** Le raccomandazioni specifiche per paese sottolineano altresì l'importanza di portare avanti la transizione verde riducendo la dipendenza dai combustibili fossili e accelerando la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e a zero emissioni, anche promuovendo la neutralità tecnologica e la diffusione delle energie rinnovabili, migliorando l'efficienza energetica e la capacità di rete, comprese le interconnessioni transfrontaliere, e aumentando la sicurezza energetica. Inoltre, le raccomandazioni sottolineano la necessità di eliminare gradualmente le sovvenzioni ai combustibili fossili, promuovere i trasporti sostenibili, ovviare alla carenza di competenze verdi sul mercato del lavoro e sostenere lo sviluppo di un'economia circolare.

## Occupazione, competenze e aspetti sociali

**Il pacchetto di primavera 2025 si colloca in un contesto caratterizzato da un mercato del lavoro dell'UE resiliente, da una costante domanda di competenze e da una leggera diminuzione dei rischi di povertà ed esclusione sociale, che restano tuttavia elevati.** In tale contesto, le raccomandazioni specifiche per paese 2025 sottolineano l'importanza di portare avanti l'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali per orientare gli sforzi verso una società più resiliente, competitiva ed equa. Le raccomandazioni di raccomandazioni specifiche per paese tengono conto delle conclusioni della Commissione sul quadro di convergenza sociale, comprese la seconda fase dell'analisi pubblicata dai servizi della Commissione e i risultati dei riesami della sorveglianza multilaterale svolti dal comitato per l'occupazione (EMCO) e dal comitato per la protezione sociale (CPS).

**I livelli di occupazione hanno raggiunto i massimi storici (75,8 % nel 2024) e l'Unione è sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo principale dell'UE per il 2030 di almeno il 78 % della popolazione occupata.** Allo stesso tempo, le carenze di manodopera rimangono diffuse, superando i livelli pre-pandemia in diversi Stati membri. Le carenze sono particolarmente gravi nei settori dell'assistenza sanitaria, dell'assistenza a lungo termine, dell'edilizia, dei trasporti, delle TIC e dell'ingegneria. In tale contesto, le raccomandazioni specifiche per paese 2025 sottolineano la necessità di sfruttare appieno il potenziale dei gruppi sottorappresentati nel mercato del lavoro per favorire una maggiore partecipazione, contribuire a una maggiore produttività e promuovere la convergenza sociale verso l'alto in tutta l'Unione. A tal fine, si raccomanda agli Stati membri di rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro, migliorare la concezione dei sistemi fiscali e previdenziali per incoraggiare il lavoro e ampliare l'accesso alla formazione e al miglioramento del livello delle competenze. Le politiche del mercato del lavoro dovrebbero inoltre sostenere la produttività a medio termine e l'evoluzione salariale per mantenere la competitività, affrontando nel contempo l'aumento del costo della vita. A tale riguardo, il dialogo sociale e i meccanismi di contrattazione collettiva dovrebbero continuare a svolgere un ruolo centrale, conformemente alle norme e/o prassi nazionali. L'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione richiederà inoltre, in particolare in alcuni settori, il miglioramento della qualità del lavoro e delle condizioni di lavoro, nonché investimenti in un'educazione e cura della prima infanzia di qualità e a prezzi accessibili. Parallelamente, la migrazione legale potrebbe essere sfruttata in modo più efficace per integrare l'offerta interna di manodopera e contribuire a soddisfare il fabbisogno di competenze, fatte salve le competenze nazionali.

**Le raccomandazioni di raccomandazioni specifiche per paese della Commissione sottolineano inoltre l'urgenza di promuovere lo sviluppo del capitale umano, in linea con la necessità di progredire più rapidamente verso l'obiettivo principale dell'UE per il 2030, che prevede che almeno il 60 % di tutti gli adulti partecipi ogni anno ad attività di formazione (nel 2022 tale percentuale si attestava ancora al 39,5 %).** Tale aspetto è essenziale per costruire un'Europa più competitiva e socialmente inclusiva. Vi è la necessità immediata di rafforzare i sistemi di istruzione e formazione, sia per i giovani che entrano nel mondo del lavoro sia per gli adulti che devono adattarsi all'evoluzione delle esigenze del mercato del lavoro. È allarmante constatare come le recenti tendenze mostrino un calo dei risultati in termini di competenze di base, con un minor numero di persone con ottimi risultati e divari diffusi per quanto riguarda l'alfabetizzazione digitale, mentre gli anziani, le persone scarsamente qualificate e le persone al di fuori del mercato del lavoro rimangono i gruppi con meno probabilità di partecipare all'apprendimento degli adulti. Per colmare tali carenze, si raccomanda agli Stati membri di ampliare le opportunità di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, migliorare il riconoscimento delle competenze, allineare i programmi di studio e i metodi di insegnamento alle esigenze del mercato del lavoro nonché migliorare la qualità dell'istruzione. Con l'aumento della domanda di competenze tecniche avanzate, in particolare nei settori strategici legati all'innovazione e alle transizioni verde e digitale, la competitività a lungo termine dell'Europa dipende dallo sviluppo di una solida riserva di professionisti delle STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica). Di conseguenza, si raccomanda anche agli Stati membri di dare priorità a iniziative che aumentino la partecipazione dei giovani alle discipline STEM, affrontino gli squilibri di genere nei percorsi educativi e rafforzino la collaborazione tra gli erogatori di istruzione e i datori di lavoro.

**Sono stati compiuti alcuni progressi per quanto riguarda la riduzione della percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.** Tuttavia, finora sono stati compiuti solo progressi limitati (con una riduzione pari soltanto a 2,8 milioni di persone rispetto al 2019, secondo i dati del 2024) verso l'obiettivo principale dell'UE per il 2030 di far uscire almeno 15 milioni di persone dalla condizione di povertà o di esclusione sociale e persistono sfide, in particolare in relazione ai minori, ai gruppi vulnerabili e ad alcune regioni. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero garantire l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi di inclusione e protezione sociale, migliorando l'erogazione delle pensioni e di altre prestazioni e ampliando nel contempo l'accesso ai servizi sociali fondamentali, nonché all'assistenza sanitaria, ai servizi di assistenza a lungo termine e all'alloggio. Per far fronte alla crescente domanda di servizi di assistenza sanitaria e di assistenza a lungo termine dovuta ai cambiamenti demografici, si raccomanda agli Stati membri di passare all'assistenza preventiva e all'assistenza sul territorio, sfruttando le tecnologie digitali, e di affrontare le carenze di forza lavoro e le disparità regionali nella prestazione di assistenza. Le spese per l'alloggio continuano a gravare pesantemente sulle famiglie e a influenzare in modo significativo il tenore di vita, mentre l'offerta abitativa continua a non soddisfare una domanda forte e persistente e l'accesso all'edilizia residenziale sociale per i gruppi vulnerabili e a basso reddito è peggiorato, causando un rischio elevato costante di deprivazione abitativa. Per affrontare queste sfide particolarmente pressanti, si raccomanda agli Stati membri di combinare riforme strutturali e investimenti mirati in modo da far fronte ai vincoli di lunga data che incidono sull'accessibilità economica degli alloggi.

## **Conclusioni**

La presente nota orizzontale sottolinea il ruolo del semestre europeo nel coordinamento delle politiche in tutta l'UE e di conseguenza il suo contributo alla competitività e alla resilienza economica e sociale a lungo termine. In tale contesto, le raccomandazioni specifiche per paese, una volta adottate dal Consiglio, possono costituire un utile orientamento per gli Stati membri dell'UE, garantendo un approccio unificato e dinamico alle sfide future.