C/2025/3194

2.7.2025

Parere del Comitato economico e sociale europeo

Le raccomandazioni del CESE sulle proposte di riforma e investimento nell'ambito del ciclo del semestre europeo 2024-2025

(parere d'iniziativa)

(C/2025/3194)

Relatori: **Konstantinos DIAMANTOUROS**
Javier DOZ ORRIT
Luca JAHIER

Consigliere	Olivier Cédric VAUZELLE (per il relatore)
Decisione dell'Assemblea plenaria	11.7.2024
Base regolamentare	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
Adozione in sezione	15.4.2025
Adozione in sessione plenaria	30.4.2025
Sessione plenaria n.	596
Esito della votazione (favorevoli/ contrari/astenuti)	152/0/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

L'Unione europea deve affrontare contemporaneamente enormi sfide geopolitiche nel campo della politica estera, di sicurezza e di difesa: dall'aggressione della Russia contro l'Ucraina alle dichiarazioni e azioni della nuova amministrazione statunitense in relazione agli scambi commerciali, alla NATO, alle ambizioni territoriali e ad altri ambiti, fino ai conflitti in corso in Medio Oriente. Allo stesso tempo, l'UE deve migliorare in modo considerevole la produttività e la competitività della propria economia, conseguendo nel contempo gli obiettivi del Green Deal e rafforzando la coesione sociale attraverso il pilastro europeo dei diritti sociali. Per affrontare queste sfide occorrono un forte sostegno politico e pubblico, la partecipazione attiva della società civile organizzata, una buona governance, una maggiore unità e integrazione, nonché una difesa costante dei valori democratici e dei diritti umani, sia all'interno che all'esterno dei nostri confini. Il CESE ritiene che sia necessario mobilitare quante più risorse finanziarie possibili – sia pubbliche che private, e tanto nazionali quanto europee – per raggiungere obiettivi ben definiti in tutti questi settori. Ciò significa anche dare priorità ai beni pubblici europei e rafforzare tutti gli strumenti finanziari e di bilancio disponibili, o se necessario crearne di nuovi.

1.1. *Le misure di riforma e di investimento negli Stati membri, in particolare quelle basate sulle raccomandazioni specifiche per paese 2024*

Il CESE:

1.1.1. riconosce che la pertinenza delle raccomandazioni specifiche per paese (RSP) nell'affrontare le sfide nazionali degli Stati membri varia da un paese all'altro, e invita la Commissione europea a formulare raccomandazioni più mirate in merito a politiche di bilancio solide per la stabilità finanziaria, a una crescita e competitività sostenibili nel lungo termine, alla spesa pubblica per i servizi pubblici essenziali, i servizi di interesse generale e le politiche sociali, nonché alla duplice transizione digitale e verde. Il CESE invita inoltre i governi ad attuare in modo più efficace gli investimenti e le riforme proposti;

1.1.2. invita la Commissione e gli Stati membri a intensificare la comunicazione e la sensibilizzazione sistematiche sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) menzionati nelle RSP quando le proposte di investimento e di riforma si traducono in azioni e misure concrete;

1.1.3. ribadisce la richiesta di un processo di consultazione strutturato stabilito a livello europeo, con procedure di consultazione formalizzate che siano più armonizzate e trasparenti;

1.1.4. sottolinea che la Commissione dovrebbe continuare il dialogo strutturale con le parti sociali nazionali e le organizzazioni della società civile (OSC), e chiedere agli Stati membri di fornire una sintesi delle consultazioni con i portatori di interessi;

1.1.5. chiede che il principio del partenariato riformato sia incluso nel semestre europeo ([1]).

1.2. ***I piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine e il nuovo quadro di governance economica dell'UE***

1.2.1. Il CESE invita pertanto la Commissione a elaborare, in un regolamento UE, orientamenti chiari e armonizzati per gli Stati membri su come coinvolgere i portatori di interessi in modo obbligatorio, sistematico, strutturale e utile. Detti orientamenti consentirebbero di regolamentare successivamente un processo di consultazione formale a livello nazionale. La Commissione dovrebbe fare della qualità del coinvolgimento delle parti interessate un criterio per l'approvazione del piano nazionale.

1.2.2. Il metodo utilizzato dalla Commissione europea per valutare i piani strutturali di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri dovrebbe essere esaminato in maniera più approfondita, in particolare per quanto riguarda la conformità in rapporto alle riforme e ai nuovi investimenti previsti quando gli Stati membri chiedono di estendere il periodo di aggiustamento di bilancio da quattro a sette anni.

1.3. ***L'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dai piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR)***

Il CESE:

1.3.1. ritiene che il dispositivo per la ripresa e la resilienza svolga attualmente un ruolo fondamentale nel sostenere gli investimenti e le riforme. Tuttavia, diverse questioni relative all'attuazione del dispositivo devono ancora essere risolte prima della sua conclusione;

1.3.2. chiede di migliorare il coordinamento, la pianificazione e la ripartizione delle risorse per superare i ritardi e snellire le procedure. Il Comitato invita inoltre gli Stati membri a rendere disponibile l'accesso alla formazione per il personale amministrativo e a promuovere lo sviluppo delle capacità per migliorare la gestione dei progetti e i processi amministrativi. Inoltre, Il CESE ([2]) ha sottolineato la necessità di informazioni migliori, tempestive e coerenti sui progressi dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza;

([1]) *European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period* [Sostegno del Fondo sociale europeo alle parti sociali nel periodo 2007-2013], Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159), parere esplorativo del CESE sul tema *Rafforzare l'orientamento ai risultati della politica di coesione post-2027 — Sfide, rischi e opportunità* (GU C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj), relazione di valutazione sul tema *Valutazione intermedia dello strumento per la ripresa e la resilienza* sul codice di condotta e le discussioni con i soggetti interessati al convegno del CCRE sulla pubblicazione del suo documento *Top level decision – Local consequences: The European Semester explained* [Decisioni prese al vertice e conseguenze locali: il funzionamento del semestre europeo] del 2 dicembre 2024.

([2]) Relazione di valutazione del CESE sul tema *Valutazione intermedia del dispositivo per la ripresa e la resilienza*.

1.3.3. insiste sulla necessità di trasparenza in merito ai destinatari finali dei fondi, e ha invitato la Commissione e i governi nazionali a semplificare le procedure, a ridurre gli adempimenti burocratici e a fornire sostegno per garantire che i piani siano eseguiti in modo efficace e tempestivo ([3]);

1.3.4. chiede che la prossima relazione annuale sul dispositivo per la ripresa e la resilienza includa un'analisi tematica del coinvolgimento delle parti sociali, delle OSC, dei parlamenti nazionali e degli enti locali e regionali ([4]);

1.3.5. chiede di prorogare la scadenza per l'utilizzo dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, almeno fino al prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) che prenderà il via nel 2028, qualora risulti evidente che in caso di mancata proroga si verificherebbe una perdita di fondi ([5]);

1.3.6. sottolinea la necessità non solo di chiarire la definizione delle tappe intermedie e degli obiettivi, ma anche di garantire l'affidabilità delle informazioni fornite dagli Stati membri ([6]). Il Comitato osserva che è necessario prestare un'attenzione maggiore alla concezione di progetti transfrontalieri.

1.4. *Necessità di investimenti per affrontare le sfide attuali e future*

1.4.1. Il CESE ritiene che per rafforzare la capacità di finanziamento dell'UE, come proposto dalla relazione Draghi, occorra molto di più del margine di bilancio esistente in ciascuno Stato membro, oltre che del QFP con i volumi e la struttura attuali. Il CESE ribadisce la necessità di creare un Fondo strategico per gli investimenti ([7]), con una dotazione equivalente al dispositivo per la ripresa e la resilienza, che dia priorità al finanziamento dei beni comuni europei e degli investimenti nazionali in linea con le principali priorità politiche europee. L'iniziativa InvestAI di recente creazione e l'annunciato futuro Fondo per la competitività, nell'ambito di un QFP più forte e più coerente, rappresentano un passo avanti in questo ambito. Allo stesso tempo, il CESE sottolinea la necessità di provvedere rapidamente a una massiccia mobilitazione di risparmi privati mediante il completamento dell'Unione dei mercati dei capitali (recentemente ribattezzata «Unione del risparmio e degli investimenti») e di aumentare la capacità finanziaria della BEI.

1.5. *Un semestre europeo riveduto e rafforzato*

1.5.1. Il semestre europeo è diventato uno strumento solido e ben rodato per la governance economica dell'UE e per il coordinamento con gli Stati membri, ed è in via di ulteriore sviluppo. L'entrata in vigore del quadro riveduto di governance economica dell'UE, i legami già annunciati tra lo strumento di coordinamento per la competitività e il semestre, la proposta iniziale di possibili legami con il semestre in rapporto alla spesa futura del prossimo QFP – e almeno a una parte del futuro Fondo di coesione – sono tutti ulteriori segnali di passi avanti in questo settore. Al pari della cancellazione della Strategia annuale di crescita sostenibile 2025, avvenuta nel dicembre 2024, questi segnali evidenziano tutti la necessità di un aggiornamento approfondito di questo processo.

1.5.2. Il CESE invita la Commissione a rivedere con urgenza la struttura e il calendario del semestre, al fine di garantire future interconnessioni con lo strumento di coordinamento per la competitività, nell'interesse della trasparenza e per consentire a tutti i soggetti coinvolti (istituzioni dell'UE, governi nazionali, parlamenti, enti locali, parti sociali e OSC) di essere pronti a svolgere pienamente il proprio ruolo nel processo del semestre europeo.

([3]) Corte dei conti europea — Discarico della Commissione 2023: audizione dei commissari Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (Commissione per il controllo dei bilanci — Parlamento europeo — 12 novembre 2024); Parlamento europeo — *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* [I 100 maggiori beneficiari del dispositivo per la ripresa e la resilienza].

([4]) In linea con il parere del Comitato europeo delle regioni ECON-VII/037 *Revisione intermedia del piano per la ripresa europea post-COVID (dispositivo per la ripresa e la resilienza)*, adottato nell'ottobre 2024 (GU C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([5]) In linea con il parere del Comitato europeo delle regioni ECON-VII/037 *Revisione intermedia del piano per la ripresa europea post-COVID (dispositivo per la ripresa e la resilienza)*, adottato nell'ottobre 2024 (GU C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([6]) Corte dei conti europea — Discarico della Commissione 2023: audizione dei commissari Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (Commissione per il controllo dei bilanci — Parlamento europeo — 12 novembre 2024); Parlamento europeo — *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* [I 100 maggiori beneficiari del dispositivo per la ripresa e la resilienza].

([7]) Parere del Comitato economico e sociale europeo — Un fondo di investimento dell'UE per la resilienza economica e la competitività sostenibile (parere d'iniziativa) (GU C, C/2024/6862, 28.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6862/oj).

1.5.3. Il CESE propone che, nell'ambito del semestre europeo, la Commissione applichi gli indicatori inerenti all'approccio dell'economia del benessere per valutare la situazione di ciascuno Stato membro, in modo da fornire un quadro più completo.

2. **Introduzione**

2.1.1. Il presente parere d'iniziativa fa parte di un pacchetto comprendente anche una relazione informativa e si inquadra nella scia dei lavori del gruppo Semestre europeo (GSE) del CESE incentrati sulla consultazione dei consigli economici e sociali nazionali, delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile degli Stati membri dell'UE sui temi chiave del semestre europeo. Il presente parere integra la relazione informativa, che raccoglie i punti di vista delle parti sociali e delle OSC degli Stati membri sulle proposte nazionali di riforma e di investimento e sulla loro attuazione (ciclo del semestre europeo 2024-2025) e presenta le raccomandazioni politiche, le conclusioni e le proposte strategiche del CESE basate sui risultati della consultazione delle parti interessate illustrati nella relazione.

2.1.2. Grazie a questi lavori, il CESE continua ad adoperarsi per promuovere un semestre europeo e un quadro di governance economica più partecipativi, con una maggiore titolarità a livello nazionale e un coinvolgimento più stretto della società civile organizzata. Un'ampia partecipazione favorisce un processo decisionale basato su riscontri empirici e la legittimità democratica, ed estende il sostegno pubblico alle politiche trasformative e ai cambiamenti sistemici.

3. **Contesto**

3.1.1. Il presente parere d'iniziativa verte in primo luogo sulle misure di riforma e di investimento degli Stati membri, in particolare quelle basate sulle RSP 2024 e sulla loro attuazione. Nell'ambito del pacchetto di primavera del semestre europeo 2024, nel mese di giugno la Commissione ha proposto un progetto di RSP 2024, che il Consiglio ha adottato con lievi modifiche in luglio. Queste RSP comprendono: i) una raccomandazione sulla politica di bilancio (RSP1); ii) una raccomandazione sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei programmi della politica di coesione ([8]) (RSP2); iii) le raccomandazioni RSP3 e RSP4, che riguardano ulteriori priorità politiche non ancora portate a compimento, oppure specificità degli Stati membri. Circa due terzi delle raccomandazioni formulate nell'ambito della RSP3 e della RSP4 riguardavano politiche volte a rafforzare i mercati del lavoro attraverso l'istruzione e gli investimenti nelle competenze, a promuovere la transizione verde e altre politiche legate all'energia e ad affrontare le questioni ancora insolute in materia di competitività. In secondo luogo, il presente parere d'iniziativa tratta dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, che sono l'asse portante del nuovo quadro di governance economica ([9]). In tali piani, gli Stati membri definiscono i rispettivi obiettivi di bilancio, le riforme e gli investimenti prioritari ([10]) e le misure volte a correggere eventuali squilibri macroeconomici durante un periodo di aggiustamento di bilancio.

3.1.2. A questo proposito, il CESE chiede procedure permanenti e strutturate per la consultazione delle parti sociali e delle OSC nell'elaborazione dei piani nazionali ([11]). Inoltre, l'articolo 11 del regolamento sul nuovo quadro di governance economica ([12]) incoraggia gli Stati membri a consultare le parti sociali, le autorità regionali, le OSC e altri portatori di interessi pertinenti durante l'elaborazione dei piani, conformemente ai quadri giuridici nazionali. Per il ciclo del semestre europeo 2025, dato il breve lasso di tempo per la preparazione della prima serie di piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, gli Stati membri avevano la facoltà – ma non l'obbligo – di condurre tali consultazioni. La consultazione dei soggetti interessati nazionali sarà obbligatoria per lo sviluppo di tutti i piani futuri, anche se non sono stati stabiliti criteri qualitativi in materia. In terzo e ultimo luogo, il presente parere d'iniziativa passa al vaglio i progressi compiuti nella realizzazione delle riforme e degli investimenti previsti dai piani nazionali per la ripresa e la resilienza ([13]).

([8]) InfoRegio — Nuova politica di coesione.

([9]) Comunicazione della Commissione europea — *Semestre europeo 2025: il nuovo quadro di governance economica prende vita* (26 novembre 2024).

([10]) Riforme e investimenti che corrispondono sia alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo sia alle priorità comuni dell'UE.

([11]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)] sulla proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] e sulla proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (GU C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([12]) Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([13]) Dispositivo per la ripresa e la resilienza, Commissione europea.

4. **Osservazioni generali**

4.1. ***Le misure di riforma e di investimento negli Stati membri, in particolare quelle basate sulle RSP 2024, e la loro attuazione***

4.1.1. La pertinenza delle RSP per affrontare le sfide nazionali che si profilano per gli Stati membri varia da un paese all'altro, e il CESE invita la Commissione a riservare un'attenzione particolare a formulare raccomandazioni mirate su politiche di bilancio sane per la stabilità finanziaria e la crescita a lungo termine, la spesa pubblica, la sostenibilità dei servizi pubblici e dei servizi di interesse generale, un coordinamento istituzionale migliore, politiche sociali più adeguate (soprattutto in ambiti quali l'assistenza sanitaria, lo sviluppo delle competenze, le disuguaglianze e l'inclusione), nonché la duplice transizione verde e digitale (in particolare integrando gli obiettivi ambientali nelle politiche pubbliche). Per sostenere queste riforme e transizioni è necessario concentrarsi anche sulla fiscalità. Il CESE chiede di dare priorità alle sfide economiche attuali, come l'edilizia abitativa, la protezione sociale, il carovita e i costi dell'energia, nonché alle questioni strutturali che minano alla base la competitività dell'UE, come l'eccessiva regolamentazione e la lunghezza delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni. Il Comitato invita inoltre i governi nazionali a realizzare in modo più efficace e sistematico gli investimenti e le riforme proposti in queste RSP attraverso una pianificazione strategica a lungo termine.

4.1.2. Il CESE rileva alcune differenze tra gli Stati membri nel modo in cui gli OSS sono integrati nelle RSP, e invita la Commissione e gli Stati membri a intensificare la comunicazione e la sensibilizzazione sistematiche su questi obiettivi quando le proposte di investimento e di riforma si traducono in azioni e misure concrete. Una maggiore comprensione degli OSS da parte dell'opinione pubblica creerebbe notevoli opportunità per garantire un approccio globale allo sviluppo sostenibile. Il CESE sottolinea la necessità di riformare il semestre europeo non solo per orientare e sostenere meglio il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi dell'UE stabiliti, ad esempio, nel Green Deal europeo, nel pilastro europeo dei diritti sociali e nel Patto per il futuro dell'ONU, adottato nel settembre 2024 ([14]), ma anche per rafforzare la competitività dell'UE, attualmente a un livello basso. Il CESE concorda sul fatto che obiettivi di ampio respiro e traguardi chiari e ambiziosi per il raggiungimento degli OSS consentirebbero di valutare, nel contesto del semestre europeo, se le politiche e gli investimenti esistenti sono efficaci e portano a progressi nella giusta direzione, oppure se invece c'è bisogno di ulteriori riforme e investimenti che possono quindi essere oggetto di raccomandazioni nel quadro del processo ([15]). Pertanto, il CESE ritiene che sia necessario ripensare l'attuale approccio all'analisi del divario che è applicato al semestre europeo.

4.1.3. L'obiettivo generale della consultazione delle parti sociali e delle OSC è quello di adottare decisioni che orientino la politica sociale ed economica nei prossimi anni. I temi discussi nel quadro del semestre europeo sono, in generale, quelli più rilevanti per la società civile organizzata. Le parti interessate a livello nazionale possono, da un lato, contribuire con le loro conoscenze specialistiche e, dall'altro, proporre misure importanti. Attualmente manca un vero dialogo all'interno di diversi meccanismi di partecipazione, che pure esistono, e spesso non si riesce a dare seguito alle questioni sollevate, generando di conseguenza delusione. Il CESE rinnova la richiesta di legiferare a livello europeo su un processo di consultazione strutturato, con procedure di consultazione formalizzate che siano più armonizzate e trasparenti. L'obiettivo di questo processo è garantire che le parti sociali e le OSC siano coinvolte nel processo decisionale in modo sistematico, più rapido, più tangibile ed efficace. Andrebbe inoltre garantito che le parti interessate siano consultate sul modo in cui sono stati utilizzati i loro contributi e sui motivi che hanno portato ad adottare le decisioni.

4.1.4. Allo stesso tempo, la Commissione dovrebbe continuare il dialogo strutturale con le parti sociali nazionali e le OSC, e chiedere agli Stati membri di fornire una sintesi dettagliata delle consultazioni con i portatori di interessi. Infine, il CESE chiede che il principio del partenariato riformato sia incluso nel semestre europeo ([16]).

([14]) https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future.

([15]) *Un'agenda europea per navigare in tempi incerti — Come guidare l'UE verso il benessere per tutti, ora e in futuro* — MERGE (mergeproject.eu — disponibile in inglese).

([16]) *European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period* [Sostegno del Fondo sociale europeo alle parti sociali nel periodo 2007-2013], regolamento (UE) n. 2021/1060, parere esplorativo del CESE sul tema *Rafforzare l'orientamento ai risultati della politica di coesione post-2027 — Sfide, rischi e opportunità* (GU C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj), relazione di valutazione sul tema *Valutazione intermedia dello strumento per la ripresa e la resilienza* sul codice di condotta e le discussioni con i soggetti interessati al convegno del CCRE sulla pubblicazione del suo documento *Top level decision — Local consequences: The European Semester explained* [Decisioni prese al vertice e conseguenze locali: il funzionamento del semestre europeo] del 2 dicembre 2024.

4.2. ***I piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine e il nuovo quadro di governance economica dell'UE***

4.2.1. Per quanto riguarda il contenuto degli attuali piani, permangono dubbi generali sull'adeguatezza delle misure proposte a rispondere alle sfide che gli Stati membri devono affrontare, come la duplice transizione, l'innovazione e la competitività sostenibile, nonché le sfide geopolitiche e strutturali in termini di sicurezza e difesa, autonomia strategica, evoluzione demografica, energia, infrastrutture, protezione sociale, coesione sociale e servizi di assistenza. Inoltre, l'impatto che le principali conclusioni delle relazioni Letta ([17]) e Draghi avranno sul programma di lavoro della nuova Commissione dovrebbe, secondo il CESE, portare alla possibilità di introdurre modifiche a parte del contenuto dei piani nazionali strutturali di bilancio, a condizione che vengano rispettati i parametri macroeconomici che garantiscono la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio e lungo periodo.

4.2.2. Nonostante la propria richiesta di includere nei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine un ruolo garantito per i rappresentanti delle OSC nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali ([18]), il CESE ha osservato che in molti Stati membri le parti interessate non hanno avuto accesso al contenuto del piano nazionale prima che venisse presentato alla Commissione o prima che quest'ultima trasmettesse la sua valutazione su tali piani. Eppure i piani forniscono un punto di ancoraggio per le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, nonché per le riforme e gli investimenti prioritari per i prossimi quattro-sette anni. I portatori di interessi a livello nazionale possono contribuire con le loro conoscenze specialistiche e proporre misure adeguate che tengano conto della realtà sul campo. La situazione è ancora più negativa se si considera che la titolarità nazionale degli impegni assunti nei piani, che è uno dei fattori più determinanti per garantirne l'attuazione, può essere conseguita solo se gli attori politici e sociali hanno potuto partecipare alla loro elaborazione attraverso processi formali di consultazione. Questo dovrebbe essere garantito anche in caso di attivazione della clausola di salvaguardia generale.

4.2.3. Le stesse parti interessate e il CESE rinnovano quindi l'invito alla Commissione a elaborare un regolamento UE sulle modalità di coinvolgimento delle parti sociali e delle OSC nel processo del semestre europeo e nel quadro di governance economica dell'UE. Questo regolamento definirebbe i principi fondamentali e le caratteristiche del processo di partecipazione che dovrebbero essere rispettati nelle procedure degli Stati membri ([19]).

4.3. ***La realizzazione delle riforme e degli investimenti previsti dai PNRR***

4.3.1. Per quanto riguarda la capacità dei governi nazionali di assorbire i fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza entro il 31 agosto 2026, molte parti interessate dubitano che saranno in grado di farlo in modo completo o corretto. Esiste il rischio che i fondi corrispondenti vengano utilizzati in modo inefficiente, a scapito della qualità e dell'efficacia dei progetti e delle operazioni realizzati con il sostegno del dispositivo. C'è il rischio che vadano perse somme ragguardevoli, se i governi non accelerano la realizzazione delle riforme e degli investimenti previsti dai piani per la ripresa e la resilienza. Sebbene siano stati compiuti progressi nell'assorbimento dei fondi e nell'attuazione dei piani, vi è ancora l'urgente necessità di accelerare i tempi, in particolare a causa di una capacità amministrativa insufficiente a livello nazionale e locale, dell'inefficienza, di problemi di trasparenza e governance, e della mancanza di pianificazione e di risorse adeguate nell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza. Sono state individuate anche altre ragioni per i ritardi nell'attuazione, quali la mancanza di iniziativa da parte del settore privato, le scadenze irrealistiche e la frammentazione del coordinamento tra le agenzie governative, l'incapacità dei piccoli progetti di reperire fondi sufficienti, la carenza di risorse e la rigidità delle scadenze che porta a ritardi dovuti alle procedure burocratiche, l'inadeguata preparazione delle riforme, la mancata consultazione delle parti interessate con una conseguente insufficiente preparazione delle riforme, l'assenza di tabelle di marcia per l'attuazione dei progetti, nonché i ritardi dovuti alla lunga preparazione delle proposte legislative e delle procedure di appalto.

([17]) Relazione di Enrico Letta — *Much more than a market* (aprile 2024).

([18]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)] sulla proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] e sulla proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (GU C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) Pareri del CESE sul tema *Le proposte di riforma e di investimento e la loro attuazione negli Stati membri — Qual è il parere della società civile organizzata?(ciclo del semestre europeo 2023-2024)* (GU C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj), *Raccomandazioni del CESE per una solida riforma del semestre europeo*, GU C 228 del 29.6.2023, pag. 1, e sul tema *Nuove regole di governance economica adatte per il futuro* (GU C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

4.3.2. È quindi essenziale che tutte le parti sociali ed economiche siano consultate e ascoltate, assicurando la piena informazione dei cittadini e una comunicazione adeguata. Il CESE chiede di migliorare il coordinamento, la pianificazione e la ripartizione delle risorse per ovviare ai ritardi, di snellire le procedure, anche riducendo la documentazione superflua, e di adottare soluzioni digitali. Il Comitato invita inoltre gli Stati membri a rendere disponibile l'accesso alla formazione per il personale amministrativo e a promuovere lo sviluppo delle capacità per migliorare la gestione dei progetti e i processi amministrativi. Inoltre, Il CESE ([20]) ha sottolineato la necessità di informazioni migliori, tempestive e coerenti sui progressi dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

4.3.3. Il CESE insiste sulla necessità di trasparenza sui destinatari finali dei fondi, e ha invitato la Commissione e i governi nazionali a semplificare le procedure, a ridurre gli adempimenti burocratici e a fornire sostegno per garantire che i piani siano eseguiti in modo efficace e tempestivo. Chiede altresì che in futuro vi sia maggiore trasparenza sui destinatari finali ([21]). Gli Stati membri hanno reso noti oltre 100 beneficiari principali e, in alcuni casi, i primi 10 provengono dal settore pubblico ([22]). Una maggiore trasparenza permetterebbe di conoscere l'elenco completo dei beneficiari dei fondi dei piani per la ripresa e la resilienza. La Commissione dovrebbe modificare la definizione di «destinatario finale», che non è contenuta nel regolamento ma negli orientamenti ([23]). L'esborso dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza deve essere trasparente e tracciabile per garantire che queste risorse siano utilizzate in modo efficace. Trattandosi della gestione di denaro pubblico, sarebbe opportuno armonizzare le informazioni.

4.3.4. Il CESE chiede che la prossima relazione annuale sul dispositivo per la ripresa e la resilienza includa un'analisi tematica del coinvolgimento delle parti sociali, delle OSC, dei parlamenti nazionali e degli enti locali e regionali ([24]).

4.3.5. Il Comitato chiede una proroga della scadenza per l'utilizzo dei fondi del dispositivo, qualora risulti evidente che in caso di mancata proroga si verificherebbe una perdita di fondi ([25]). È necessaria maggiore flessibilità nelle modalità di attuazione dei piani nazionali. C'è uno scarto temporale tra la negoziazione del QFP e la fine ufficiale del dispositivo. Idealmente, quest'ultima dovrebbe essere allineata al nuovo QFP, il che darebbe agli Stati membri più tempo per realizzare gli investimenti e le riforme previsti. Inoltre, il CESE ha osservato che in diversi Stati membri la società civile organizzata è favorevole a utilizzare l'approccio basato sui risultati adottato per il dispositivo anche per il QFP, e che questo approccio sarebbe una soluzione accettabile alla mancanza di progressi verso i nostri obiettivi comuni. Tale approccio dovrebbe tuttavia essere accompagnato da una garanzia di flessibilità nelle modalità di attuazione e da norme vincolanti, per garantire che gli Stati membri rispettino le norme stabilite, con l'obiettivo di assicurare sia l'attrattiva che l'applicabilità. In ogni caso, il CESE raccomanda di evitare per tutti i programmi un'inutile centralizzazione e oneri supplementari, nonché di preservare la metodologia specifica che ha portato al successo i principali programmi dell'UE (come quelli della politica di coesione) e il principio del partenariato, che garantisce un adeguato coinvolgimento delle parti interessate pertinenti.

4.3.6. Il CESE sottolinea la necessità di chiarire la definizione delle tappe intermedie e degli obiettivi, di descrivere meglio gli strumenti e i parametri di valutazione, e di garantire l'affidabilità delle informazioni fornite dagli Stati membri ([26]). Il Comitato osserva che è necessario anche prestare un'attenzione maggiore alla concezione di progetti transfrontalieri.

4.3.7. Infine, insiste sul fatto che il dispositivo per la ripresa e la resilienza deve essere un successo. La società civile organizzata mette in evidenza diversi insegnamenti tratti dal dispositivo che potrebbero trovare applicazione per altri strumenti finanziari dell'UE. Questi insegnamenti sono validi per varie questioni, come le trafile burocratiche e la semplificazione delle procedure, il coinvolgimento delle parti sociali e delle OSC a livello nazionale, la flessibilità concessa all'attuazione dello strumento, la necessità di un coordinamento migliore, nonché la pianificazione e il monitoraggio dello strumento stesso.

([20]) Relazione di valutazione sul tema *Valutazione intermedia del dispositivo per la ripresa e la resilienza*.

([21]) Corte dei conti europea — Discarico della Commissione 2023: audizione dei commissari Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (Commissione per il controllo dei bilanci — Parlamento europeo — 12 novembre 2024); Parlamento europeo — *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* [I 100 maggiori beneficiari del dispositivo per la ripresa e la resilienza].

([22]) Parlamento europeo — *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* [I 100 maggiori beneficiari del dispositivo per la ripresa e la resilienza].

([23]) Relazione speciale 13/2024 della Corte dei conti europea (settembre 2024): Raccomandazione 1 — *Ensure a consistent application of the definition of «final recipient»* [Garantire un'applicazione coerente della definizione di «destinatario finale»]. La Commissione dovrebbe garantire che gli Stati membri abbiano un'interpretazione comune di ciò che costituisce un «destinatario finale» e che la applichino in modo coerente.

([24]) In linea con il parere del Comitato europeo delle regioni ECON-VII/037 *Revisione intermedia del piano per la ripresa europea post-COVID (dispositivo per la ripresa e la resilienza)*, adottato nell'ottobre 2024 (GU C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([25]) In linea con il parere del Comitato europeo delle regioni ECON-VII/037 *Revisione intermedia del piano per la ripresa europea post-COVID (dispositivo per la ripresa e la resilienza)*, adottato nell'ottobre 2024 (GU C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([26]) Corte dei conti europea — Discarico della Commissione 2023: audizione dei commissari Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (Commissione per il controllo dei bilanci — Parlamento europeo — 12 novembre 2024); Parlamento europeo — *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility* [I 100 maggiori beneficiari del dispositivo per la ripresa e la resilienza].

4.4. ***Necessità di investimenti per affrontare le sfide attuali e future***

4.4.1. Il CESE concorda con l'analisi e le conclusioni della relazione Draghi ([27]) su come l'UE dovrebbe affrontare le molteplici sfide attuali ([28]) ponendo fine alla grave insufficienza degli investimenti nell'economia europea degli ultimi decenni e stimolando una competitività sostenibile. Tuttavia, questo obiettivo è tanto più difficile da raggiungere in quanto molti Stati membri devono ridurre il disavanzo pubblico e il proprio livello di indebitamento attraverso i piani nazionali strutturali di bilancio stabiliti nel nuovo quadro di governance macroeconomica dell'UE. Per rendere compatibili tra loro questi obiettivi e queste politiche e per garantirne un finanziamento adeguato, c'è un'unica via da seguire, che corre su due binari. In primo luogo, occorre coordinare meglio gli investimenti nazionali e rafforzarli con orientamenti politici europei. A tal fine è necessario rafforzare il semestre europeo e migliorarne il funzionamento. In secondo luogo, occorre potenziare la capacità di finanziamento dell'UE, con una ristrutturazione e un aumento sostanziali nel prossimo QFP, considerando anche la possibilità di creare un Fondo per gli investimenti strategici, che dia priorità al finanziamento dei beni comuni europei e degli investimenti nazionali che rispecchino le principali priorità politiche europee. Dovremmo inoltre aumentare la capacità di finanziamento della BEI attraverso una nuova versione potenziata dei programmi specifici di InvestEU (come l'iniziativa InvestAI e l'annunciato Fondo europeo per la competitività).

4.4.2. La contraddizione tra la necessità di far fronte contemporaneamente a un forte aumento degli investimenti e quella di ridurre i livelli di debito, senza incidere negativamente sulle politiche di coesione sociale, richiede inoltre un intervento sul fronte del gettito fiscale. Secondo il CESE, la politica economica europea dovrebbe includere orientamenti tesi a promuovere un'imposizione fiscale adeguata, equa e più coordinata a livello dell'UE, che contribuisca a favorire la crescita economica, la quale a sua volta può tradursi in un aumento sostenibile delle entrate pubbliche. Inoltre, questi orientamenti fiscali dovrebbero essere adattati a ciascuno Stato membro, tenendo conto della struttura dell'economia e del sistema fiscale del paese considerato, nonché promuovendo l'equa distribuzione del reddito e della ricchezza.

4.4.3. La relazione Draghi ha sottolineato che il risparmio dell'UE, che è superiore del 50 % a quello degli Stati Uniti, non è adeguatamente convogliato verso gli investimenti. L'azione necessaria per completare l'Unione dei mercati dei capitali, superando gli ostacoli che l'hanno impedita per tanti anni, non può più essere rinviata. Allo stesso tempo, l'UE deve rivedere e adattare tutte le politiche che incoraggiano e promuovono l'incanalamento dei capitali verso gli obiettivi di investimento prioritari dell'UE.

4.4.4. Anche il coordinamento delle riforme e degli investimenti nazionali sarà una componente chiave della nuova bussola per la competitività dell'UE. La Commissione ha annunciato la creazione di un nuovo strumento di coordinamento per la competitività da applicare insieme alle misure adottate dagli Stati membri per soddisfare le priorità comuni in materia di competitività. Il documento afferma che l'approccio che combina riforme e investimenti per attuare le priorità dell'UE a livello nazionale, introdotto nel semestre europeo e in NextGenerationEU, sarà integrato da azioni coordinate a livello transfrontaliero e dell'UE attraverso un apposito strumento di coordinamento. Esso avrà l'obiettivo di allineare le politiche e gli investimenti industriali e di ricerca a livello europeo e nazionale e lavorerà insieme a un semestre europeo semplificato incentrato sulle riforme e sugli investimenti per la competitività a livello nazionale. Inoltre, nel prossimo quadro finanziario pluriennale l'attuazione dello strumento di coordinamento per la competitività sarà sostenuta dal nuovo fondo per la competitività. Il CESE chiede di chiarire ulteriormente il modo in cui questi strumenti si collegano al semestre europeo, evitando ulteriori oneri burocratici superflui.

Bruxelles, 30 aprile 2025

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE

([27]) *Competitività dell'UE: prospettive future* — Commissione europea.

([28]) Le sfide poste dall'esigenza di rispondere contemporaneamente alla necessità di aumentare la produttività e la competitività delle loro economie e alle grandi sfide geopolitiche; dall'applicazione del concetto di autonomia strategica aperta a settori quali la sicurezza e la difesa e le politiche industriali e commerciali; dai progressi nel raggiungimento degli obiettivi della transizione verde e digitale; dal rafforzamento della coesione sociale; e dall'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali.