



Bruxelles, 22.11.2018
COM(2018) 771 final

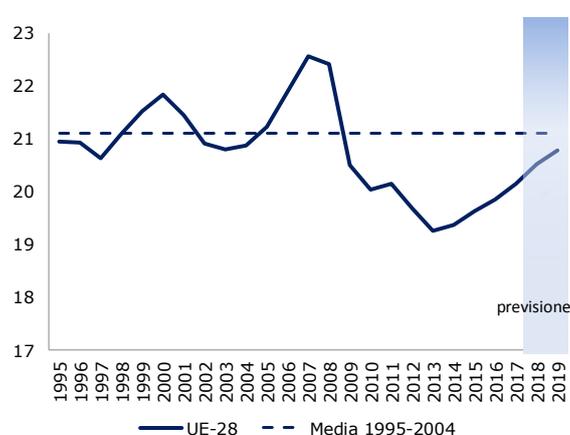
**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E ALLA
BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI**

Piano di investimenti per l'Europa: bilancio e prossimi passi

1. Iniziativa dell'Europa per stimolare gli investimenti

Una delle principali priorità della Commissione Juncker è stata quella di dare un impulso sostanziale all'economia affrontando il problema della carenza di investimenti nell'Unione europea dopo la crisi finanziaria ed economica (figura 1). Gli investimenti pubblici e privati sono un fattore trainante fondamentale per l'occupazione e la crescita in quanto sono strumenti per convogliare i risparmi in progetti e settori cruciali per il nostro futuro, quali infrastrutture ed edilizia abitativa, ricerca e sviluppo, nuove tecnologie e nuovi metodi di produzione, istruzione e competenze. Questi investimenti inoltre sostengono la modernizzazione delle industrie e delle società europee nella trasformazione verso un'economia sempre più digitalizzata e a basse emissioni di carbonio.

Figura 1. Calo e ripresa del tasso di investimento



Totale dell'economia, % del PIL

Nel novembre 2014, la Commissione ha presentato il piano di investimenti per l'Europa, o piano Juncker, basato su un approccio nuovo e innovativo agli investimenti. Con un impiego limitato di risorse pubbliche – una garanzia di bilancio dell'UE al gruppo della Banca europea per gli investimenti¹ – è stata mobilitata, e continua ad esserlo, una notevole quantità di fondi privati e pubblici per investimenti in tutti i settori strategici dell'economia dell'UE. A novembre 2018 il Fondo europeo per gli investimenti strategici, fulcro finanziario del piano di investimenti, ha già generato investimenti aggiuntivi per 360 miliardi di EUR, superando nettamente l'obiettivo iniziale di 315 miliardi di EUR. Il Fondo è stato prorogato fino alla fine del 2020², nell'intento di raggiungere un importo di investimenti aggiuntivi di 500 miliardi di EUR entro tale data.

Questo modello estremamente efficace sta diventando il nuovo standard per il sostegno agli investimenti fornito dall'UE all'interno e all'esterno dell'Europa ed è servito da riferimento per

¹ Il gruppo della Banca europea per gli investimenti è costituito da Banca europea per gli investimenti e Fondo europeo per gli investimenti.

² Regolamento (UE) 2017/2396 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) 2015/1017 per quanto riguarda la proroga del Fondo europeo per gli investimenti strategici e l'introduzione del potenziamento tecnico di tale fondo e del polo europeo di consulenza sugli investimenti. GU L 345 del 27.12.2017, pag. 34.

la mobilitazione di investimenti in Africa e nel vicinato dell'UE a titolo del piano di investimenti esterni dell'UE proposto nel settembre 2016³, come anche per il nuovo strumento per il finanziamento dell'azione esterna nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale⁴.

Il successo del piano Juncker, al di là della dimensione degli investimenti, risiede nella sua struttura a tre pilastri che garantisce un'azione generale e coordinata per il sostegno agli investimenti. Oltre a mobilitare investimenti, il piano Juncker ha creato una riserva di progetti e si è concentrato su misure intese a promuovere un contesto imprenditoriale più favorevole agli investimenti. A tale scopo, la Commissione ha unito le forze con il gruppo della Banca europea per gli investimenti per varare il polo europeo di consulenza sugli investimenti e il portale dei progetti di investimento europei. Il polo offre consulenze e assistenza tecnica ai promotori di progetti, mentre il portale presenta una riserva trasparente di progetti in cui investire. Parallelamente, il piano di investimenti mira ad affrontare gli ostacoli strutturali agli investimenti, con azioni intese a eliminare le strozzature normative, alleggerire gli oneri amministrativi, consentire un'equa concorrenza e perseguire riforme strutturali utili per un clima favorevole agli investimenti. Tutto questo richiede iniziative a livello regionale, nazionale e dell'Unione. La Commissione ha presentato proposte per l'approfondimento del mercato unico, una delle maggiori risorse dell'UE, ha introdotto un chiaro orientamento agli investimenti nel semestre europeo e ha creato il servizio di sostegno alle riforme strutturali per assistere gli Stati membri nell'attuazione delle riforme, mentre gli Stati membri hanno adottato misure per eliminare gli ostacoli agli investimenti. Tuttavia, resta ancora molto da fare a tutti i livelli.

Il piano di investimenti rientra nell'agenda dell'UE per l'apertura degli scambi e degli investimenti. L'UE è uno dei luoghi più aperti agli investimenti a livello mondiale. I solidi quadri normativi e l'equa concorrenza nel mercato interno dell'UE attraggono gli investimenti esteri diretti, con notevoli benefici per l'UE in termini di creazione di posti di lavoro e di crescita. Nel contempo, la Commissione è consapevole dei rischi che determinati investimenti esteri diretti possono comportare per la sicurezza o l'ordine pubblico e nel settembre 2017⁵ ha adottato una proposta di regolamento che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'UE e per la cooperazione tra Stati membri e Commissione a tale proposito. La Commissione esorta i colegislatori a concludere rapidamente l'adozione del regolamento.

L'UE sostiene anche la liberalizzazione degli investimenti in tutto il mondo e conduce negoziati sugli investimenti con i partner nell'intento, da un lato, di garantire agli investitori di entrambe le parti un accesso prevedibile e di lungo termine ai mercati e, dall'altro, di proteggere gli investitori e i loro investimenti. A titolo di esempio, l'UE ha avviato negoziati sugli investimenti con Canada, Singapore, Vietnam, Giappone e Cina.

³ COM(2016) 581.

⁴ COM(2018) 460.

⁵ COM(2017) 487.

2. Il piano di investimenti per l'Europa sta dando risultati concreti

Mobilizzare investimenti privati per il bene pubblico

Il Fondo europeo per gli investimenti strategici è sulla buona strada per conseguire l'obiettivo di sbloccare investimenti aggiuntivi per almeno 500 miliardi di EUR nell'arco di cinque anni (2015-2020). A novembre 2018, il gruppo della Banca europea per gli investimenti aveva già approvato 993 operazioni sostenute dal Fondo per un valore di investimento complessivo di 360 miliardi di EUR, distribuiti tra tutti gli Stati membri e di cui dovrebbero beneficiare circa 850 000 piccole e medie imprese e imprese a media capitalizzazione. Poiché i due terzi dei 360 miliardi di EUR reperiti provengono da fonti private, il Fondo europeo per gli investimenti strategici ha conseguito anche l'obiettivo di mobilitare investimenti privati⁶.

Il Fondo sta ottenendo risultati anche in relazione al suo obiettivo di addizionalità. I progetti che ricevono un sostegno di bilancio tramite il Fondo devono essere addizionali, nel senso che affrontano fallimenti del mercato o situazioni di investimento subottimali e non sarebbero stati finanziati nello stesso periodo o nella stessa misura. Dall'evoluzione del volume di sottoscrizioni annuali del gruppo della Banca europea per gli investimenti tra il 2014 e il 2017 emerge che, mentre il volume complessivo dei prestiti annuali si è mantenuto più o meno stabile, la quota di attività speciali⁷ è nettamente aumentata con l'attuazione del Fondo, salendo fino a 17,9 miliardi di EUR nel 2017 da 4,6 miliardi di EUR nel 2014. Inoltre, il regolamento "FEIS 2.0"⁸, che ha prorogato la durata del Fondo europeo per gli investimenti strategici fino alla fine del 2020, ha introdotto una definizione più dettagliata di addizionalità e una maggiore trasparenza delle decisioni di investimento⁹.

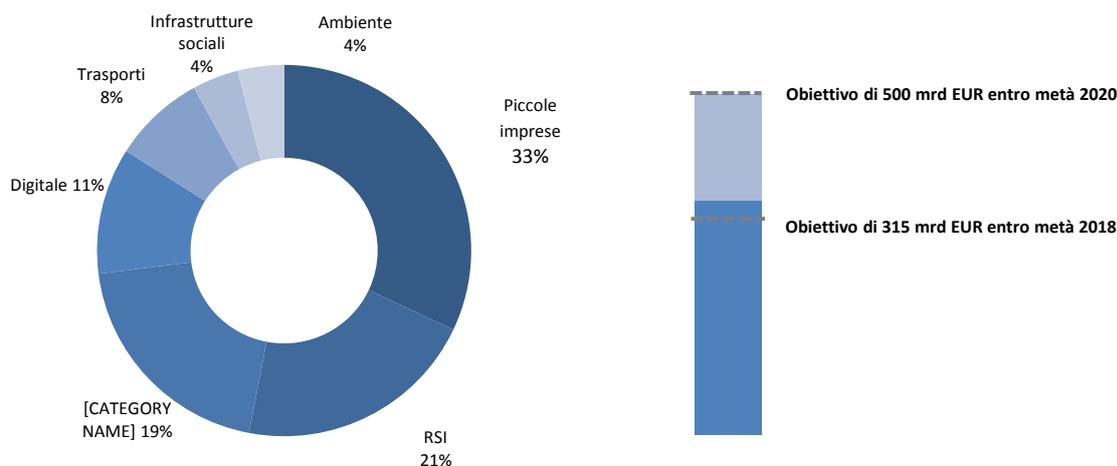
⁶ Inoltre, VentureEU, il mega-fondo di venture capital dell'UE varato nel 2018, dovrebbe generare 6,5 miliardi di EUR di nuovi investimenti in start-up e scale-up innovative in tutta Europa, aumentando in misura sostanziale la quantità di capitale di rischio disponibile nell'UE.

⁷ Per attività speciali si intendono collettivamente le attività che comportano rischi superiori al rischio generalmente accettato dalla Banca europea per gli investimenti, definite come: operazioni di prestito/garanzia con una perdita attesa nell'arco della durata (LEL) pari o superiore al 2 %; fondi per infrastrutture e altre partecipazioni a fondi, attività di venture capital, operazioni di tipo azionario e altre operazioni con un profilo di rischio equivalente. L'articolo 16 dello statuto della Banca europea per gli investimenti dispone che le attività speciali siano oggetto di una dotazione specifica in riserve ("riserva per attività speciali") al fine di tutelare la Banca da perdite inattese da attività speciali.

⁸ Regolamento (UE) n. 2017/2396 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, GU L 345 del 27.12.2017, pag. 34. L'articolo 5, paragrafo 1, di questo regolamento descrive nel dettaglio i criteri di addizionalità.

⁹ Tutte le decisioni del comitato per gli investimenti del Fondo europeo per gli investimenti strategici che approvano l'utilizzo della garanzia UE, comprese le relative motivazioni, sono disponibili a questo indirizzo: <http://www.eib.org/en/efsi/governance/efsi-investment-committee/decisions.htm>

Figura 2. Risultati del Fondo europeo per gli investimenti strategici a novembre 2018



Tutti gli Stati membri hanno beneficiato del Fondo europeo per gli investimenti strategici. Attualmente, la più alta percentuale di investimenti mobilitati rispetto al prodotto interno lordo si registra in Grecia, Estonia, Lituania, Portogallo e Bulgaria¹⁰. La ripartizione geografica degli importi evidenzia che gli investimenti mobilitati tramite il Fondo europeo per gli investimenti strategici sono stati destinati in larga misura ai paesi più colpiti dalla crisi finanziaria, nei quali il calo degli investimenti ha raggiunto i livelli più significativi.

Esempi di progetti sostenuti dal Fondo europeo per gli investimenti strategici

Spagna: 35 milioni di EUR a favore dell'impresa sociale Ilunión a sostegno delle persone con disabilità

La Banca europea per gli investimenti ha sottoscritto un prestito di 35 milioni di EUR a favore di Ilunión, impresa sociale spagnola che è il maggior datore di lavoro privato di persone con disabilità in Spagna e svolge numerose attività commerciali in settori quali gestione di servizi, assistenza sanitaria, turismo e tempo libero. Il prestito, garantito dal Fondo europeo per gli investimenti strategici, sosterrà il piano di investimenti della società fino al 2021, che comprende lo sviluppo di una serie di dispositivi per migliorare la vita delle persone con disabilità, ma anche misure di efficienza energetica per la catena di lavanderie automatiche industriali del gruppo e la creazione di nuovi posti di lavoro per persone con disabilità.

Italia: 29 milioni di EUR per finanziare un nuovo ospedale a Treviso

La Banca europea per gli investimenti sta contribuendo al finanziamento della progettazione, della costruzione e del funzionamento di un nuovo ospedale a Treviso, cittadina e polo industriale nel nord-est dell'Italia. Essendo la principale struttura nosocomiale della provincia

¹⁰ I risultati più recenti sono disponibili a questo indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_en

che offre servizi specialistici, l'ospedale serve all'incirca 1 milione di persone. Il progetto di Treviso è un buon esempio di come il Fondo europeo per gli investimenti strategici promuova investimenti a impatto sociale in soluzioni innovative per la ricerca, la salute, l'occupazione e i servizi sociali a vantaggio della comunità locale.

Bulgaria: 100 milioni di EUR per una società nel settore della salute animale

Biovet è una società bulgara con sede a Sofia specializzata nella salute animale e operante a livello mondiale. La Banca europea per gli investimenti ha sottoscritto un prestito di 100 milioni di EUR per finanziare un aumento dei livelli di produzione e della capacità di ricerca e sviluppo. Il progetto prevede la costruzione di due nuove strutture: un impianto di fermentazione a Peshtera, nella Bulgaria meridionale, e un nuovo stabilimento a Razgrad, nel nord-est della Bulgaria, per la produzione di vaccini per animali. Il progetto consentirà inoltre all'azienda di svolgere attività di ricerca e sviluppo nei settori della microbiologia e dello sviluppo di nuovi prodotti, come vaccini ed enzimi.

Grecia: 150 milioni di EUR per la rete a banda larga

Il contratto di prestito di 150 milioni di EUR contribuirà a finanziare i piani di Cosmote per potenziare e ampliare la propria rete mobile a banda larga, aumentando notevolmente le prestazioni della rete in termini di velocità, capacità e copertura. Il progetto migliorerà le prestazioni della rete nelle zone rurali e periferiche della Grecia.

Francia: 15 milioni di EUR a favore dell'energia solare per creare superfici intelligenti

La Banca europea per gli investimenti ha concesso un prestito di 15 milioni di EUR a Sunpartner Technologies, una società francese innovativa che utilizza pannelli solari per creare superfici e materiali da costruzione che catturano l'energia solare. Uno dei prodotti chiave della società è un vetro fotovoltaico semitrasparente che fornisce elettricità a finestre dimmerabili. La tonalità è regolabile a distanza da uno smartphone per ridurre il consumo di aria condizionata. La società intende utilizzare il prestito, garantito dal Fondo europeo per gli investimenti strategici, per investire in attività di ricerca, sviluppo e innovazione e aumentare la produzione.

Il piano di investimenti ha contribuito in misura significativa alla creazione di posti di lavoro e alla crescita. Secondo le stime del dipartimento di economia della Banca europea per gli investimenti e del Centro comune di ricerca della Commissione, il Fondo europeo per gli investimenti strategici ha già sostenuto oltre 750 000 posti di lavoro¹¹, una cifra destinata a crescere fino a **1,4 milioni di posti di lavoro entro il 2020**. Inoltre, dai calcoli emerge che, grazie al piano di investimenti, il prodotto interno lordo dell'UE è già aumentato dello 0,6% e dovrebbe registrare un incremento **dell'1,3 % entro il 2020**. Oltre a questo effetto positivo atteso, un'analisi condotta dal Centro comune di ricerca della Commissione indica che

¹¹ Banca europea per gli investimenti "Il piano Juncker supera l'obiettivo di investimento originario di 315 miliardi di EUR" (<http://www.eib.org/en/infocentre/press/releases/all/2018/2018-192-juncker-plan-exceeds-original-eur-315-billion-investment-target.htm>)

l'impatto macroeconomico combinato dell'attuazione completa e puntuale delle riforme normative individuate nell'ambito del mercato unico digitale, della strategia per il mercato unico, dell'Unione dei mercati dei capitali e dell'Unione dell'energia può dare come risultato **la creazione di un altro milione di posti di lavoro entro il 2030** e un ulteriore aumento del **prodotto interno lordo dell'UE dell'1,5 % entro il 2030**¹². L'analisi si basa sulla prevista eliminazione o riduzione degli ostacoli agli investimenti in virtù delle proposte legislative adottate dalla Commissione nell'ambito di questi quattro pacchetti strategici.

Rafforzare la qualità dei progetti e creare una riserva di progetti stabile

Grazie al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei, i progetti si traducono in realtà. Il polo, un'iniziativa congiunta della Commissione e del gruppo della Banca europea per gli investimenti, offre un unico punto di accesso a servizi di consulenza e assistenza tecnica e ha già gestito 860 richieste provenienti da tutti gli Stati membri. Inoltre, ha sottoscritto più di 20 accordi con banche e istituti nazionali di promozione e con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, per rafforzare la loro capacità di sostenere la riserva di piani di investimento e potenziare i servizi di assistenza a livello locale. A tale proposito, nel dicembre 2017 è stato lanciato un invito a presentare proposte. Otto banche e istituti nazionali di promozione si sono già candidati e molti altri hanno espresso il proprio interesse per lo sviluppo della capacità di consulenza. Inoltre, il servizio di consulenza per il sostegno agli investimenti urbani (URBIS)¹³ varato nel novembre 2017 è una nuova piattaforma dedicata di consulenza per gli investimenti urbani nell'ambito del polo. URBIS è stato istituito per fornire consulenze alle autorità cittadine al fine di agevolare, accelerare e sbloccare progetti, programmi e piattaforme per gli investimenti urbani. Finora, URBIS ha ricevuto 36 richieste provenienti da 17 Stati membri.

Il portale dei progetti di investimento europei è il luogo di incontro online dell'UE che mette in contatto promotori e investitori in tutto il mondo e ha già pubblicato quasi 450 progetti di investimento provenienti da tutti gli Stati membri e concernenti vari settori. Secondo un sondaggio effettuato nella primavera del 2018 tra i promotori di progetti del portale, nell'80 % dei casi i promotori sono stati contattati da investitori. Il portale ha anche sottoscritto molteplici accordi di cooperazione con portali analoghi.

¹² Christensen, M., Conte, A., Di Pietro, F., Lecca, P., Mandras, G., e Salotti, S. (2018). *The third pillar of the Investment Plan for Europe: an impact assessment using the RHOMOLO model*. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 02/2018, Commissione europea, Siviglia, 2018, JRC113746.

¹³ <http://ejah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>

Esempi riguardanti il polo europeo di consulenza sugli investimenti

Le attività del polo europeo di consulenza sugli investimenti¹⁴ comprendono il sostegno al Centro clinico ospedaliero di Fiume (Croazia) per la costruzione di un complesso ospedaliero moderno e integrato. Il polo fornisce consulenze anche per il rilancio dell'area metropolitana Rotterdam-L'Aia (Paesi Bassi). Insieme al gruppo strategico "Roadmap Next Economy", il polo contribuisce alla formulazione di una strategia di investimento per garantire finanziamenti per l'attuazione della tabella di marcia e valutare il potenziale per la costituzione di una piattaforma di investimento. Il porto di Leixões (Portogallo) cercava finanziamenti per migliorare l'accessibilità portuale, nel quadro di un piano di investimento più generale volto a contribuire allo sviluppo del corridoio atlantico della rete centrale transeuropea di trasporto. Il polo ha aiutato le autorità portuali a valutare la maturità del progetto e la metodologia dell'analisi costi-benefici per rispettare i requisiti del bando relativo al meccanismo di *blending* nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa¹⁵.

InvestEU: portare il sostegno agli investimenti al livello successivo

Sulla scorta dei risultati positivi del piano di investimenti per l'Europa, la Commissione ha proposto l'inserimento del programma InvestEU nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Il nuovo programma sarà costituito dal **Fondo InvestEU**, che succede al Fondo europeo per gli investimenti strategici, dal **polo di consulenza InvestEU** e dal **portale InvestEU**. InvestEU riunirà 13 strumenti finanziari esistenti gestiti a livello centrale dalla Commissione, nell'intento di rendere più accessibile il sostegno dell'UE e generare economie di scala. Il Fondo InvestEU mobilerà investimenti in virtù di una garanzia fornita dal bilancio dell'Unione, che consentirà alle istituzioni finanziarie partner della Commissione di assumere maggiori rischi. Il Fondo InvestEU dovrebbe generare almeno 650 miliardi di EUR di investimenti aggiuntivi in settori allineati alle priorità strategiche interne dell'Unione e mirati alla realizzazione di risultati socioeconomici e ambientali, ivi compresa la mitigazione dei cambiamenti climatici. Il portale InvestEU continuerà a sostenere gli investitori nella ricerca di opportunità di investimento in settori o località di loro interesse, migliorando il collegamento tra i progetti e i possibili finanziamenti forniti dai partner esecutivi di InvestEU. Il polo di consulenza InvestEU integrerà i 13 attuali servizi di consulenza dell'UE in uno sportello unico per l'assistenza allo sviluppo di progetti. Il polo fornirà supporto tecnico e assistenza per contribuire alle attività di preparazione, sviluppo, strutturazione e attuazione dei progetti, ivi compreso lo sviluppo delle capacità.

¹⁴ Per ulteriori esempi, consultare *The Advisory Hub Yielding Results 2017*.

¹⁵ Il bando pertinente relativo al *blending* è disponibile tramite l'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/apply-funding/2017-cef-transport-blending-map-call>

3. Eliminazione degli ostacoli agli investimenti

Il terzo pilastro del piano di investimenti per l'Europa mira a migliorare il contesto degli investimenti, individuando ed eliminando gli ostacoli agli investimenti a tutti i livelli amministrativi e istituzionali, anche per quanto riguarda le strozzature burocratiche e normative. La Commissione ha affrontato, e continuerà ad affrontare, il problema degli ostacoli normativi e amministrativi a livello nazionale e dell'UE. Poiché le iniziative a livello dell'UE e le riforme strutturali negli Stati membri sono complementari, anche gli Stati membri si sono adoperati per eliminare gli ostacoli agli investimenti a livello nazionale.

3.1 Iniziative a livello dell'UE

Approfondimento del mercato unico in tutte le sue dimensioni

Oggi la Commissione ha presentato una prima risposta alla richiesta avanzata dal Consiglio europeo nel marzo 2018 di valutare la situazione attuale, gli ostacoli ancora da affrontare e le opportunità per un mercato unico pienamente funzionante¹⁶.

Nel corso degli anni, la Commissione ha agito per rimuovere le barriere normative che ostacolano gli scambi e gli investimenti transfrontalieri nel mercato unico, una delle maggiori realizzazioni e risorse dell'Europa, che ha contribuito a creare nuove opportunità ed economie di scala a favore delle imprese europee e ha consentito ai cittadini di vivere, studiare e lavorare dove desiderano. Nell'ottobre 2015, la Commissione ha adottato una strategia per il mercato unico, che pone l'accento in particolare sulla promozione degli investimenti grazie all'eliminazione degli ostacoli rimanenti e al rafforzamento della prevedibilità della normativa. Per dare seguito alla strategia per il mercato unico, il pacchetto sugli appalti del 2017 presenta diverse misure intese a rafforzare il quadro dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e a incoraggiare un'attuazione più strategica della normativa esistente. La garanzia di appalti equi, prevedibili e trasparenti è fondamentale per promuovere gli investimenti¹⁷.

La **strategia per il mercato unico digitale**¹⁸, varata nel 2015, è intesa a eliminare gli ostacoli che impediscono il funzionamento ottimale dell'economia digitale e ad aprire nuove opportunità per l'innovazione, la crescita e l'occupazione. I progressi compiuti dal varo della strategia sono stati significativi¹⁹. Alcune iniziative nuove, come un quadro coerente dell'UE per il commercio elettronico e un regime IVA semplificato per le operazioni transfrontaliere, hanno fornito strumenti importanti ai fini di una maggiore competitività delle imprese europee. Il Codice europeo per le comunicazioni elettroniche incoraggia ulteriormente gli investimenti nelle reti a banda larga (compresa la 5G), riducendo gli ostacoli per gli operatori che intendono coinvestire e condividere i costi. L'UE ha anche adottato norme avanzatissime

¹⁶ COM(2018) 772.

¹⁷ COM(2017) 572.

¹⁸ COM(2015) 192.

¹⁹ Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato 12 delle 29 proposte legislative presentate dalla Commissione da maggio 2015. I vantaggi per i cittadini sono già evidenti: ad esempio, l'utilizzo dei dati durante i viaggi in altri Stati membri si è quadruplicato grazie all'abolizione delle tariffe di roaming.

per migliorare il collegamento e la protezione dei cittadini europei nell'era digitale, anche con l'abolizione delle tariffe di roaming e la direttiva generale sulla protezione dei dati.

Mercati dei capitali

L'Unione dei mercati dei capitali²⁰ presenta un notevole potenziale per promuovere gli investimenti nell'UE, eliminando gli ostacoli alla libera circolazione dei capitali attraverso i confini europei, sostenendo la convergenza economica e ampliando l'accesso a finanziamenti cruciali basati sul mercato. Tutto questo aiuta a finanziare l'innovazione e ad alimentare la creazione di posti di lavoro. Mercati dei capitali dotati di spessore e liquidità sostengono anche il ruolo internazionale dell'euro, rafforzano l'Unione economica e monetaria e migliorano la resilienza dell'economia dell'UE, tutelando i cittadini e le imprese dell'UE nella zona euro, e non solo, dagli shock economici che colpiscono le rispettive regioni. La Commissione ha già presentato varie proposte relative agli elementi portanti dell'Unione dei mercati dei capitali, come annunciato nel 2015 e nei 2017 e i colegislatori hanno finora adottato solo 3 di queste proposte legislative. A questo punto, le proposte in attesa di adozione dovrebbero essere approvate con urgenza.

Una priorità concreta dell'Unione dei mercati dei capitali è lo sviluppo di mercati dei capitali locali. A livello europeo, oltre alle misure mirate previste dall'Unione dei mercati dei capitali, l'attività di sostegno e monitoraggio di mercati dei capitali dotati di maggiore spessore e liquidità è garantita rispettivamente dal programma di sostegno alle riforme strutturali e dal processo del semestre europeo. I mercati dei capitali a livello locale stanno registrando progressi anche grazie a impulsi nazionali e regionali promossi dall'Unione europea. A livello regionale, alcuni paesi hanno istituito la cooperazione transfrontaliera per agevolare la quotazione all'estero e gli investimenti, collegare infrastrutture di mercato e armonizzare ulteriori norme regionali. A livello nazionale, diversi Stati membri hanno adottato strategie nazionali per i mercati dei capitali e preso provvedimenti per sostenere l'accesso ai mercati dei capitali tramite fondi pubblici e in generale per migliorare i rispettivi contesti imprenditoriali²¹.

Infrastrutture nei settori dei trasporti e dell'energia

²⁰ L'Unione dei mercati dei capitali comprende una serie di circa 70 azioni da attuare entro la metà del 2019, come descritto nel piano d'azione del 2015 (33 azioni) e nella revisione intermedia del 2017 (38 azioni). Maggiori informazioni sulla situazione attuale delle diverse azioni sono disponibili nella comunicazione della Commissione " Il mercato unico in un mondo che cambia Una risorsa straordinaria che richiede un rinnovato impegno politico", COM(2018) 772.

²¹ L'ECOFIN del 19 maggio 2017 ha approvato una tabella di marcia comune della Commissione e degli Stati membri riguardante le azioni per rimuovere gli ostacoli nazionali alla circolazione dei capitali, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9430-2017-INIT/it/pdf>

Questa tabella di marcia comune ha fatto seguito a una relazione della Commissione per individuare gli ostacoli nazionali alla circolazione dei capitali presenti in settori non contemplati dal diritto dell'UE o di competenza nazionale, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0147&from=IT>

Al fine di affrontare con efficacia gli ostacoli agli investimenti nelle infrastrutture di trasporto e sostenere il completamento puntuale della rete centrale transeuropea dei trasporti entro il 2030, a maggio 2018 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento intesa a semplificare le procedure in materia di rilascio di autorizzazioni e appalti pubblici, aumentare l'efficienza nella preparazione di progetti transfrontalieri e ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui promotori di progetti²². Questa iniziativa rientra in una più ampia azione per il rafforzamento del quadro normativo per gli investimenti in infrastrutture di trasporto²³.

Il completamento dell'Unione dell'energia e l'accelerazione della transizione energetica comportano enormi opportunità di investimento. L'attuazione dei principali progetti di infrastrutture energetiche transeuropee ha registrato notevoli progressi: i progetti di interesse comune che saranno completati entro la fine del 2018 sono 30 e saliranno a 47 entro la fine del 2020. Molti di questi progetti sono sostenuti nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa. A novembre 2017, la Commissione ha adottato il terzo elenco unionale dei progetti di interesse comune²⁴. Il pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei", adottato il 30 novembre 2016, prevede una riforma generale del sistema energetico europeo, dal produttore fino all'utente finale, che copre l'assetto del mercato dell'energia elettrica, le energie rinnovabili, l'efficienza energetica, la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e le norme di governance per l'Unione dell'energia dell'UE²⁵. Il pacchetto promuove iniziative lanciate dal settore per favorire la competitività e mitigare l'impatto sociale della transizione verso l'energia pulita e coinvolge molteplici soggetti, quali le autorità locali e municipali e le imprese, le parti sociali e gli investitori. Inoltre, include iniziative per accelerare l'innovazione nel settore dell'energia pulita e ristrutturare gli edifici europei, oltre a misure volte a incoraggiare gli investimenti pubblici e privati. La prima proposta legislativa è entrata in vigore a luglio 2018, mentre su tre proposte è già stato raggiunto l'accordo politico. Le quattro proposte restanti sono all'esame dei colegislatori, in vista di un rapido accordo e dell'adozione. Con un simile quadro normativo ambizioso, stabile e prevedibile, l'UE è ben posizionata per trarre vantaggio dalla transizione energetica. Queste azioni sono ulteriormente rafforzate dalla leadership dell'UE nella finanza sostenibile, che mira a riorientare il flusso dei capitali privati verso investimenti più sostenibili e aiuta gli investitori ad affrontare i rischi ambientali, compresi quelli relativi ai cambiamenti climatici.

Persone, istruzione e competenze

Investire nelle persone e nelle loro competenze e conoscenze è necessario per promuovere la competitività dell'Europa e attirare investimenti. Questo approccio di

²² COM(2018) 277.

²³ Piano d'azione "Making the best use of new financial schemes for European transport infrastructure projects", relazione sui progressi compiuti, K. Bodewig e C. Secchi, gennaio 2018. https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/cbs2_report_final.pdf.

²⁴ Regolamento delegato (UE) 2018/540 della Commissione, del 23 novembre 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'elenco unionale dei progetti di interesse comune, GU L 90 del 6.4.2018, pag. 38.

²⁵ COM(2016) 860.

investimento sociale si riflette nel pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato da Parlamento europeo, Commissione e Consiglio nel novembre 2017²⁶. Inoltre, nel 2016 la Commissione ha adottato un'agenda generale per le competenze per l'Europa²⁷, le cui 10 iniziative fondamentali promuovono lo sviluppo delle competenze e l'apprendimento permanente e garantiscono che gli europei possiedano le competenze richieste dai nostri mercati del lavoro²⁸. In risposta alle esortazioni dei capi di Stato o di governo,²⁹ la Commissione sta istituendo lo spazio europeo dell'istruzione³⁰. Infine, ulteriori investimenti in infrastrutture sociali, compresa l'assistenza sanitaria e le cure a lungo termine, sono indispensabili in vista dell'invecchiamento della società e della contrazione della forza lavoro.

Fondi strutturali e di investimento europei

Inoltre, le condizionalità ex ante introdotte per accrescere l'efficacia dei fondi strutturali e di investimento europei nel periodo di attuazione 2014-2020 hanno portato all'eliminazione degli ostacoli agli investimenti negli Stati membri e nelle regioni a livello intersettoriale (tramite condizioni orizzontali, ad esempio in materia di appalti pubblici, norme sugli aiuti di Stato e lo Small Business Act) e all'interno dei settori sostenuti dai fondi (quali trasporti, digitale, energia, economia blu, rifiuti e risorse idriche). Le condizionalità hanno stimolato riforme politiche negli Stati membri e l'adozione di nuovi quadri strategici e politici per il sostegno pubblico e gli investimenti del settore privato, oltre a contribuire al miglioramento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni. Nel prossimo periodo di programmazione, le condizionalità ex ante saranno sostituite da "condizioni abilitanti" che garantirebbero i prerequisiti necessari per l'utilizzo efficace ed efficiente dei fondi dell'UE.

Per il prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione ha proposto una notevole riduzione dell'onere amministrativo per coloro che chiedono di avvalersi dei fondi strutturali. La Commissione ha proposto la riduzione delle pastoie burocratiche e procedure di controllo più snelle per le imprese e gli imprenditori che beneficiano del sostegno dell'UE. La Commissione ha anche proposto un'unica serie di disposizioni per sette fondi UE attuati congiuntamente con gli Stati membri, tra cui i fondi per la politica di coesione³¹. Anche il passaggio della politica agricola comune da un approccio basato sulla conformità a un approccio basato sulle prestazioni dovrebbe contribuire a ridurre gli oneri burocratici. Un'altra importante riduzione degli oneri amministrativi nel prossimo periodo di

²⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_it

²⁷ COM(2016) 381.

²⁸ Raccomandazione del Consiglio, del 19 dicembre 2016, sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti. GU C 484 del 24.12.2016, pag. 1.

²⁹ Nella dichiarazione di Roma di marzo 2017, i leader UE si sono impegnati a lavorare per "un'Unione in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente". A dicembre 2017, il Consiglio europeo ha invitato gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione a portare avanti il lavoro su una serie di iniziative fondamentali e a prendere in esame possibili misure per affrontare le sfide delle competenze.

³⁰ COM(2018) 268.

³¹ COM(2018) 375.

bilancio deriva dalla proposta del programma InvestEU, che semplifica e accorpa una serie di fondi esistenti.

Aiuti di Stato

La Commissione ha semplificato le norme sugli aiuti di Stato dopo l'adozione del piano di investimenti. La Commissione ha fornito indicazioni dettagliate per aiutare gli investitori a capire quando le misure di sostegno pubblico, compresi gli investimenti infrastrutturali, non rientrano nel campo di applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato³². Il regolamento generale di esenzione per categoria è stato ampliato per consentire misure di sostegno pubblico a favore di porti, aeroporti e infrastrutture culturali³³. Attualmente, ben il 97% di tutte le misure di aiuto di Stato è esentato dall'obbligo di approvazione preventiva dell'UE purché sussistano condizioni chiaramente definite. Più recentemente, a giugno 2018, la Commissione ha adottato una proposta di modifica mirata del regolamento di abilitazione che accompagna il prossimo quadro finanziario pluriennale. L'effetto combinato di queste misure ha determinato un aumento sostanziale della certezza del diritto e procedure più snelle, consentendo così di stimolare gli investimenti, in particolare nelle infrastrutture.

3.2 Eliminazione degli ostacoli a livello nazionale e regionale

Spesso le riforme strutturali nazionali affrontano le carenze del contesto imprenditoriale e le strozzature che incidono sull'efficienza delle imprese e ostacolano gli investimenti. Il semestre europeo aiuta gli Stati membri a coordinare con maggiore efficacia le rispettive politiche di bilancio, macroeconomiche e strutturali, allineandole alle norme e agli obiettivi concordati a livello dell'UE. Inoltre, offre opportunità ai fini del dialogo multilaterale su politiche fiscali, economiche e sociali e sulle agende di riforma nazionali, anche per quanto concerne le sfide connesse agli investimenti. Le relazioni per paese pubblicate dalla Commissione europea fanno il punto sulle riforme prioritarie proposte e attuate in tale contesto. Le relazioni più recenti, pubblicate a marzo 2018, documentano i progressi in atto nell'affrontare le sfide degli investimenti in una serie di settori (cfr. allegato 2). L'analisi annuale della crescita 2015³⁴ ha introdotto l'approccio integrato della Commissione alla politica economica, ponendo l'accento sul rilancio degli investimenti combinato con la promozione di riforme strutturali e la garanzia della responsabilità di bilancio. Ancora oggi, questo continua ad essere l'approccio principale adottato nel semestre europeo.

In alcuni Stati membri, occorre dare maggiore impulso all'attuazione delle restanti riforme strutturali. Per circa i due terzi delle raccomandazioni è stato registrato almeno "qualche progresso" nell'attuazione. Nel contempo, è tuttavia necessario vigilare per garantire che non si facciano passi indietro nelle riforme. Inoltre, l'attuazione delle riforme non è coerente tra gli Stati membri.

³² Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato, GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1.

³³ Regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione del 14 giugno 2017, GU L 156 del 20.6.2017, pag. 1.

³⁴ COM(2014) 902.

La Commissione ha fornito agli Stati membri una panoramica delle principali sfide nel contesto degli investimenti a livello nazionale e delle opportune riforme³⁵. Le potenziali sfide connesse agli investimenti sono state classificate in cinque categorie generali: i) pubblica amministrazione/contesto imprenditoriale; ii) mercato del lavoro/istruzione, iii) settore finanziario/tassazione; iv) ricerca, sviluppo e innovazione, e v) normative settoriali. Di conseguenza, la Commissione ha promosso una serie di discussioni in seno al Consiglio concernenti gli ostacoli agli investimenti in specifici settori strategici. L'analisi si è concentrata, tra l'altro, su temi quali la facilità di "fare impresa", gli investimenti in beni immateriali, i quadri in materia di insolvenza, i partenariati pubblico-privato e gli investimenti in industrie di rete (cfr. allegato 1).

In evidenza: riforme della Finlandia nel settore del commercio al dettaglio

Per molti anni, il settore del commercio al dettaglio in **Finlandia** è stato caratterizzato da norme eccessivamente prescrittive riguardanti lo stabilimento e l'attività degli esercizi al dettaglio, con la conseguenza di una scarsa concorrenza e di forti ostacoli all'ingresso. Per i consumatori finlandesi i prezzi erano più alti e la scelta inferiore rispetto ai consumatori di altri Stati membri. In seguito a ripetute raccomandazioni nel quadro del semestre europeo ai fini dell'allentamento delle restrizioni e dell'apertura del settore alla concorrenza, la Finlandia ha liberalizzato gli orari di apertura e ha riformato i piani regolatori comunali e regionali. L'agevolazione dell'ingresso nel mercato al dettaglio dovrebbe avere effetti positivi sugli investimenti in tecnologie dell'informazione e della comunicazione, aumentare l'occupazione e ridurre i costi per i grandi esercizi commerciali, con probabili vantaggi per i cittadini³⁶.

Negli ultimi anni, gli Stati membri hanno compiuto progressi considerevoli nella creazione di condizioni favorevoli agli investimenti, registrando miglioramenti significativi in quasi tutti gli indicatori che misurano il contesto amministrativo. La maggior parte degli Stati membri si è concentrata sul miglioramento delle condizioni per avviare un'impresa e svolgere un'attività commerciale oltreconfine. Validi esempi comprendono la registrazione online di nuove imprese, gli sportelli unici per la registrazione o per la soluzione di problemi comuni, come anche l'abolizione o la riduzione di tributi parafiscali e altri oneri relativi all'attività commerciale. Gli Stati membri si sono impegnati nell'attuazione di riforme della giustizia e sono riusciti a migliorare ulteriormente l'efficacia dei rispettivi sistemi giudiziari. Le misure adottate hanno riguardato anche la riforma dei mercati del lavoro e dei prodotti, il sostegno alla ricerca privata, allo sviluppo e all'innovazione e il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti, ad esempio grazie alla riduzione dello stock di crediti deteriorati.

Il miglioramento dei livelli di competenza e della loro rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro è fondamentale per aumentare la produttività e l'adattabilità della forza lavoro, esercitando così un'influenza positiva sugli investimenti. La presenza di

³⁵ SWD(2015) 400.

³⁶ Ora la Finlandia si classifica al di sopra della media dell'UE nel nuovo indicatore di restrittività per il settore del commercio al dettaglio della Commissione, nell'allegato della COM(2018) 219.

sistemi di istruzione e formazione ben funzionanti e inclusivi può contribuire a prevenire o a ridurre i rischi di carenze di competenze e squilibri tra domanda e offerta di competenze, che sono costosi per la società sia dal punto di vista socioeconomico, sia in termini di mancate opportunità di crescita e di contrazione delle opportunità di lavoro per determinati gruppi di popolazione. Prendendone atto, dal 2015 gli Stati membri hanno di fatto dedicato una crescente attenzione alle politiche mirate alla promozione di competenze.

In evidenza: accesso ai finanziamenti in Slovenia

L'accesso ai finanziamenti in **Slovenia** è migliorato grazie a misure mirate a sostenere l'accesso di piccole e medie imprese a forme di finanziamento alternative di tipo azionario e obbligazionario. Tali misure comprendono una nuova iniziativa azionaria transfrontaliera, il primo programma sloveno di investimenti nella crescita del capitale e strumenti finanziari cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei per un importo di 253 milioni di EUR. L'accesso ai finanziamenti è migliorato anche grazie a una notevole riduzione del tasso di crediti deteriorati, da 22,8 % alla fine del 2014 a 11,4 % nel secondo trimestre del 2017.

Malgrado gli importanti progressi compiuti nel miglioramento del contesto di investimento, le sfide da affrontare sono ancora notevoli e il completamento dell'attuazione delle riforme in corso è una priorità. Gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi per attuare le necessarie riforme mirate all'eliminazione degli ostacoli agli investimenti. In un simile contesto, sono fondamentali sistemi giudiziari efficaci che garantiscano il pieno rispetto dello Stato di diritto. Queste riforme costituiscono il presupposto per mantenere e innalzare i livelli di investimento negli Stati membri, tenendo conto delle specificità nazionali. Alla luce di quanto precede, e in preparazione al prossimo semestre europeo, la Commissione valuta anche le sfide che incombono sui contesti di investimento negli Stati membri nell'analisi annuale della crescita 2019³⁷.

4. Conclusioni e settori di intervento prioritari

Dopo il varo del piano di investimenti per l'Europa i tassi di investimento sono aumentati in misura significativa, benché rimangano al di sotto dei livelli precedenti alla crisi. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici si è dimostrato uno strumento efficiente per affrontare le carenze di investimenti nell'economia dell'UE, mobilitando finanziamenti in settori chiave che risentono di fallimenti del mercato e situazioni di investimento subottimali. La garanzia di bilancio a sostegno del Fondo ha contribuito ad aumentare in misura considerevole il numero di operazioni più rischiose finanziate dal gruppo della Banca europea per gli investimenti. Con la proposta del **programma InvestEU**, la Commissione mira a portare al livello successivo il sostegno agli investimenti nell'UE. I legislatori sono invitati ad adottare la proposta in via prioritaria, per consentire la regolare prosecuzione del sostegno agli investimenti nel prossimo periodo di bilancio. Parallelamente, occorrono progressi rapidi nei negoziati sulla nuova proposta della Commissione tesa a fondere una serie di strumenti nello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale.

³⁷ COM(2018) 770.

Oltre al rilancio degli investimenti interni, occorre un contesto più favorevole agli investimenti per rafforzare la posizione dell'UE nell'economia mondiale in quanto destinazione attraente per gli investimenti. Il completamento del mercato unico, dell'Unione dei mercati dei capitali, del mercato unico digitale e dell'Unione dell'energia, in combinazione con il rafforzamento delle regole di concorrenza in tutti i settori, consentirebbe di eliminare la maggioranza dei rimanenti ostacoli agli investimenti a livello europeo. In tale contesto assume un'importanza particolare l'Unione dei mercati dei capitali, poiché il maggiore centro finanziario d'Europa è in procinto di lasciare il mercato unico. Per adeguarsi a questa nuova realtà, occorre un ulteriore sviluppo e un'integrazione più profonda dei mercati dei capitali dell'UE-27, oltre alla presenza di mercati dei capitali più forti e sviluppati a livello locale. La Commissione esorta quindi i colegislatori ad accelerare l'adozione delle restanti iniziative per completare il mercato unico, l'Unione dei mercati dei capitali e l'Unione dell'energia, e a compiere passi avanti in relazione alle proposte riguardanti il prossimo quadro finanziario pluriennale.

Nell'ambito del semestre europeo, la Commissione continuerà a individuare le priorità politiche e a monitorare i progressi nell'attuazione delle riforme, che sono ancora disomogenei tra Stati membri e settori strategici. I collegamenti esistenti tra i finanziamenti dell'UE e il semestre europeo saranno rafforzati, garantendo sinergie e complementarità tra l'analisi e il coordinamento di politiche economiche e spese a livello dell'UE. A tale scopo, il semestre europeo 2019 verterà maggiormente sull'individuazione delle necessità di investimento a livello nazionale e sulla definizione delle relative priorità, per indirizzare le decisioni di programmazione concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo Plus e il Fondo di coesione. Inoltre, gli Stati membri sono invitati a preparare e a presentare piani nazionali per l'energia e il clima di elevato livello qualitativo che coprano il periodo dal 2021 al 2030, nell'intento di fornire un quadro normativo stabile e abilitante per gli investimenti connessi all'energia e al clima.

Le proposte della Commissione per il nuovo quadro finanziario pluriennale sono anche maggiormente incentrate sugli investimenti e sulle complementarità tra i fondi UE pertinenti. A sostegno dell'attuazione delle riforme strutturali, la Commissione europea ha proposto la creazione di un programma di sostegno alle riforme³⁸, che fornirà incentivi finanziari agli Stati membri per l'attuazione di riforme. Inoltre, l'istituzione di una Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti³⁹ contribuirà a mantenere stabili i livelli degli investimenti in caso di ampi shock asimmetrici. Questi strumenti andranno ad integrare altri fondi UE, in particolare quelli a sostegno della politica di coesione, il meccanismo per collegare l'Europa, Orizzonte Europa e il nuovo fondo InvestEU. La Commissione ha anche proposto di riunire vari flussi di finanziamento per l'innovazione in un unico strumento, il Consiglio europeo per l'innovazione, che contribuirà ad eliminare la carenza di finanziamenti per le innovazioni ad alto rischio nel panorama delle start-up europee. Un uso efficiente dei programmi UE è fondamentale per affrontare le notevoli esigenze di investimento nelle fasi di

³⁸ COM(2018) 391.

³⁹ COM(2018) 387.

pianificazione e attuazione, garantendo visibilità alla riserva di progetti e criteri di ammissibilità coerenti. Grazie al rafforzamento delle prassi esistenti nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale, i programmi dell'UE saranno utilizzati in modo coerente per massimizzare il valore aggiunto dei finanziamenti UE e sostenere le riforme a livello nazionale nel contesto del semestre europeo, con l'obiettivo ultimo di una realizzazione efficiente delle priorità politiche dell'UE.