COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 21.11.2018
COM(2018) 759 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulla politica economica della zona euro

{SWD(2018) 467 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulla politica economica della zona euro

Il CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 136, in combinato disposto con l'articolo 121, paragrafo 2,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche[1], in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici[2], in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

(1) La zona euro sta entrando nel sesto anno di crescita economica ininterrotta e il divario negativo tra prodotto effettivo e potenziale si sta colmando, ma sulle prospettive economiche pesano rischi sempre maggiori ed è previsto un rallentamento della crescita. La crescita potenziale rimane molto al di sotto dei livelli pre-crisi e tra i paesi persistono divergenze derivanti dalle significative differenze tra Stati membri in termini di resilienza economica. La crescita reale dei salari è ancora moderata ed è rimasta indietro rispetto all'andamento della produttività. La crescita nominale dei salari e l'inflazione di fondo sono in aumento con il perdurare della crescita dell'occupazione, ma in alcuni Stati membri permangono sacche di sottoutilizzazione del lavoro o alti tassi di disoccupazione. Negli ultimi cinque anni la zona euro ha registrato un ingente avanzo delle partite correnti connesso alla dinamica delle esportazioni della zona euro e ad una migliore posizione competitiva, benché le divergenze tra i paesi continuino a essere significative sul fronte esterno. Gli Stati membri che hanno registrato disavanzi esterni elevati per un lungo periodo di tempo presentano ancora posizioni patrimoniali nette sull'estero fortemente negative che costituiscono una vulnerabilità, poiché generalmente si accompagnano ad ampi stock di debito privato o pubblico. Un ritmo adeguato di riduzione dell'indebitamento, un

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
[2] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

contesto propizio per la crescita e l'inflazione e la prosecuzione delle riforme volte ad aumentare la produttività sono essenziali per riuscire a riequilibrare la zona euro[3]. Sono altresì importanti dinamiche della domanda favorevoli: anche i paesi con ingenti avanzi potrebbero contribuire al riequilibrio rafforzando le condizioni che sostengono la crescita dei salari e gli investimenti pubblici e privati.

(2) Aumentare il potenziale di crescita sul lungo periodo e superare le disparità nazionali e regionali impone un ulteriore innalzamento dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro, riforme strutturali atte a rafforzare la crescita e investimenti in beni materiali e immateriali per aumentare la produttività e l'innovazione, in particolare negli Stati membri in cui il potenziale di crescita è decisamente inferiore alla media della zona euro. Ciò è importante per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nella zona euro.

(3) La coerenza e l'equilibrio della combinazione di politiche macroeconomiche della zona euro, tra cui quelle in materia monetaria, di bilancio e strutturale, sono di fondamentale importanza per garantire una crescita economica solida e sostenibile. Negli ultimi anni la Banca centrale europea ha fatto ricorso a strumenti non convenzionali di politica monetaria per riportare l'inflazione verso l'obiettivo a medio termine, sostenendo nel contempo la crescita e la creazione di posti di lavoro. Nel contesto di una graduale normalizzazione della politica monetaria, politiche di bilancio adeguatamente differenziate e una particolare attenzione alle riforme strutturali sono necessarie per sostenere la crescita a breve e a lungo termine.

(4) Il rafforzamento della sostenibilità di bilancio della zona euro e dei suoi Stati membri necessita di politiche nazionali differenziate, nel pieno rispetto del patto di stabilità e crescita, e dovrebbe tenere conto dei margini di bilancio. Il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali in linea con le norme di bilancio comuni è essenziale per il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria (UEM). Tali norme di bilancio comuni sono volte a conseguire la sostenibilità del debito a livello nazionale, offrendo nel contempo la possibilità di procedere alla stabilizzazione macroeconomica. L'orientamento di bilancio della zona euro è rimasto in media sostanzialmente neutro nel periodo 2015-2018 e, in base alle previsioni della Commissione, dovrebbe diventare leggermente espansivo nel 2019 nonostante il prodotto effettivo superi il suo livello potenziale. Il ripristino delle riserve di bilancio è particolarmente importante negli Stati membri che presentano livelli ancora elevati di debito pubblico. Questo intervento ridurrebbe anche la loro vulnerabilità agli shock e assicurerebbe il pieno funzionamento degli stabilizzatori automatici nella prossima fase di rallentamento. Il potenziamento degli investimenti pubblici, in particolare negli Stati membri che dispongono di margini di bilancio, sosterrebbe la crescita e il riequilibrio.

(5) Le riforme strutturali di bilancio continuano a essere fondamentali per migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare il potenziale di crescita economica. Un migliore funzionamento dei quadri di bilancio nazionali, una buona gestione delle revisioni della spesa e appalti pubblici efficaci e trasparenti possono rafforzare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica e la credibilità delle politiche di bilancio. Il miglioramento della composizione dei bilanci nazionali, sia per quanto riguarda le entrate sia per quanto riguarda la spesa, anche con il trasferimento di risorse verso gli investimenti, aumenterebbe l'impatto dei bilanci pubblici sulla crescita e

[3] Commissione europea (2018), relazione sul meccanismo di allerta 2019.

incrementerebbe la produttività a più lungo termine. La semplificazione e la modernizzazione dei sistemi tributari e la lotta alla frode, all'evasione e all'elusione fiscali, in particolare le misure contro la pianificazione fiscale aggressiva, sono essenziali per rendere tali sistemi più efficienti e più equi. Garantire che i sistemi tributari favoriscano l'approfondimento del mercato unico e incoraggiare la concorrenza tra le imprese è cruciale per migliorare il contesto imprenditoriale e la resilienza delle economie degli Stati membri e della zona euro. La base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società sarebbe determinante a tal fine.

(6) Le caratteristiche strutturali e istituzionali dei mercati del lavoro e del prodotto e il buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche sono importanti per la resilienza degli Stati membri della zona euro. Strutture economiche resilienti impediscono agli shock di avere effetti significativi e a lungo termine sui redditi e sull'offerta di lavoro. Ciò può facilitare il funzionamento della politica monetaria e contenere le divergenze, creando le condizioni per una crescita sostenibile e inclusiva. Un migliore coordinamento e una migliore attuazione delle riforme strutturali, in particolare quelle previste dalle raccomandazioni specifiche per paese, possono generare ricadute favorevoli tra gli Stati membri e rafforzare gli effetti positivi in tutta la zona euro. Le riforme che incrementano la concorrenza sui mercati del prodotto, promuovono un uso efficiente delle risorse e migliorano il contesto imprenditoriale e la qualità delle istituzioni, compreso un sistema giudiziario efficiente, favoriscono la resilienza economica della zona euro e degli Stati membri. Il mercato unico dispone ancora di un notevole potenziale non sfruttato ed è necessario compiere progressi per il suo approfondimento, segnatamente nel settore dei servizi finanziari, delle attività digitali, dell'energia e dei trasporti, garantendo un'attuazione tempestiva e una migliore applicazione della normativa.

(7) Il pilastro europeo dei diritti sociali stabilisce venti principi per promuovere le pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e la protezione e l'inclusione sociali. Riforme che promuovano la partecipazione al mercato del lavoro, sostengano le transizioni nello stesso e riducano la segmentazione possono contribuire a potenziare la crescita, migliorare la resilienza dell'economia e la stabilizzazione automatica, ridurre le disuguaglianze e rispondere alle sfide di un'economia in evoluzione. L'assistenza personalizzata per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione possono determinare il reinserimento efficace e tempestivo dei disoccupati. L'accesso a un'istruzione e una formazione di alta qualità è fondamentale e necessita di adeguati investimenti nel capitale umano e nelle competenze, in particolare per i lavoratori poco qualificati. Riforme e investimenti in tal senso migliorano l'occupabilità, l'innovazione, la produttività e i salari a medio e a lungo termine, accrescono la resilienza della zona euro e promuovono l'inclusione sociale e la mobilità all'interno degli Stati membri e nella zona euro. La pressione fiscale nella zona euro è relativamente elevata e grava sul lavoro; trasferire l'onere fiscale sul lavoro verso fonti di imposizione meno deleterie per la crescita, come le imposte sul consumo, le imposte patrimoniali e le imposte ambientali, potrebbe rafforzare la domanda e l'offerta di lavoro. La normativa sulla tutela dell'occupazione deve prevedere condizioni di lavoro eque e dignitose per tutti i lavoratori, soprattutto alla luce delle nuove forme di occupazione emergenti e delle nuove tipologie contrattuali che offrono nuove opportunità ma comportano anche sfide connesse alla sicurezza del posto di lavoro e alla copertura della protezione sociale. Sistemi di protezione sociale efficaci e sostenibili sono altresì fondamentali per assicurare redditi adeguati e l'accesso a servizi di qualità. Anche le riforme pensionistiche e le politiche sull'equilibrio tra vita professionale e vita privata sono essenziali per promuovere la

partecipazione al mercato del lavoro. Restrizioni inutili alla mobilità lavorativa, settoriale e geografica possono ostacolare la riallocazione delle risorse all'interno degli Stati membri e in tutta la zona euro. È fondamentale il coinvolgimento delle parti sociali nelle riforme del lavoro, nelle riforme sociali e nelle relative riforme economiche.

(8) La solidità del settore finanziario della zona euro è cresciuta dopo la crisi, sebbene permangano vulnerabilità che devono essere affrontate. Il debito del settore privato resta elevato e i sistemi fiscali presentano ancora una distorsione a favore del debito. Il sostanziale aumento dei rendimenti dei titoli di Stato rischia di erodere il capitale delle banche, con possibili ricadute negative in tutta la zona euro. La necessità di adeguamento dei modelli aziendali delle banche, il contesto dei bassi tassi d'interesse e l'aumento della concorrenza da parte di altre forme di finanziamento continuano a esercitare pressioni sulla redditività degli istituti bancari. Le percentuali di crediti deteriorati rispetto al totale dei crediti sono in calo, in misura superiore negli Stati membri che hanno gli stock più ingenti. Tuttavia sono necessari ulteriori sforzi costanti per i paesi in cui le percentuali di crediti deteriorati restano molto al di sopra della media della zona euro. Nel marzo 2018 la Commissione ha presentato un pacchetto di misure per la riduzione del rischio – che il Parlamento e il Consiglio dovrebbero adottare per intero – inteso ad affrontare il problema dei crediti deteriorati pregressi e ad evitarne l'accumulo in futuro. L'adozione entro la fine del 2018 del pacchetto per il settore bancario del novembre 2016, che riduce ulteriormente i rischi mediante l'attuazione di norme concordate a livello internazionale sulle riserve di capitale e la liquidità della banche, resta di primaria importanza per il completamento dell'Unione bancaria. A seguito di gravi violazioni delle norme antiriciclaggio, la Commissione ha proposto di potenziare l'Autorità bancaria europea e la cooperazione in materia di vigilanza per rafforzare l'applicazione del quadro normativo in questo settore. Sono stati compiuti progressi significativi nella creazione dell'Unione bancaria, che tuttavia rimane incompiuta. La mancanza di un sistema comune di assicurazione dei depositi e di un sostegno comune di ultima istanza per il Fondo di risoluzione unico compromette la capacità dell'Unione bancaria di spezzare il legame tra banche ed emittenti sovrani.

(9) Per il rafforzamento dell'architettura dell'UEM è prioritario completare l'Unione bancaria e l'Unione dei mercati dei capitali, ma anche intervenire su tutti gli elementi della tabella di marcia della Commissione per l'UEM per il periodo fino al 2024. Alla luce della politica monetaria comune e di una politica di bilancio decentralizzata, è necessaria una maggiore condivisione dei rischi, in considerazione dei progressi raggiunti in materia di riduzione del rischio. Nel dicembre 2017 e nel maggio 2018 la Commissione ha pubblicato un insieme di proposte che stabilisce ulteriori misure verso il completamento dell'UEM, in particolare una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti e un programma di sostegno alle riforme (proposti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale). Le proposte muovono dal documento di riflessione sull'approfondimento dell'UEM del maggio 2017 e dalla relazione dei cinque presidenti del giugno 2015. In linea con l'accordo raggiunto dai ministri delle Finanze della zona euro nel giugno 2018, è necessario adottare decisioni politiche e misure concrete sull'Unione bancaria, tra cui l'avvio dei negoziati politici sul sistema europeo di assicurazione dei depositi e l'ulteriore rafforzamento del meccanismo europeo di stabilità che, stando all'accordo dei leader, dovrebbe fornire il sostegno comune di ultima istanza al Fondo di risoluzione unico. Tutte queste riforme contribuiranno a rafforzare il ruolo internazionale dell'euro, rendendolo più adeguato alla rilevanza economica e finanziaria mondiale della zona euro. È importante che esse

siano discusse in maniera aperta e trasparente nei confronti degli Stati membri che non fanno parte della zona euro.

(10) Il comitato per l'occupazione e il comitato per la protezione sociale sono stati consultati sugli aspetti occupazionali e sociali della presente raccomandazione,

RACCOMANDA agli Stati membri della zona euro di adottare individualmente e collettivamente nell'ambito dell'Eurogruppo, nel periodo 2019-2020, provvedimenti finalizzati a:

1. Approfondire il mercato unico, migliorare il contesto imprenditoriale e perseguire riforme del mercato del prodotto e dei servizi volte ad aumentare la resilienza. Ridurre il debito esterno e perseguire riforme intese ad accrescere la produttività negli Stati membri della zona euro con un disavanzo delle partite correnti e a rafforzare le condizioni favorevoli alla crescita dei salari, nel rispetto del ruolo delle parti sociali; attuare misure che promuovano gli investimenti negli Stati membri della zona euro con un ingente avanzo delle partite correnti.

2. Ripristinare le riserve di bilancio nei paesi della zona euro che presentano livelli elevati di debito pubblico, sostenere gli investimenti pubblici e privati e migliorare la qualità e la composizione delle finanze pubbliche in tutti i paesi.

3. Trasferire l'onere fiscale sul lavoro ad altre fonti di imposizione e rafforzare i sistemi di istruzione e gli investimenti nelle competenze, così come l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro che sostengono le transizioni. Affrontare la segmentazione del mercato del lavoro e garantire sistemi di protezione sociale adeguati in tutta la zona euro.

4. Avviare l'operatività del sostegno comune di ultima istanza al Fondo di risoluzione unico, istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi e rafforzare il quadro europeo di regolamentazione e di vigilanza. Promuovere la riduzione ordinata della leva finanziaria degli ingenti stock di debito privato. Ridurre rapidamente il livello di crediti deteriorati nella zona euro e impedirne l'accumulo, anche eliminando la distorsione a favore del debito nella tassazione.

5. Compiere rapidi progressi sul fronte del completamento dell'Unione economica e monetaria, anche nella prospettiva di rafforzare il ruolo internazionale dell'euro, tenendo conto delle proposte della Commissione, in particolare quelle riguardanti il settore finanziario, il programma di sostegno alle riforme e la funzione europea di stabilizzazione degli investimenti nel quadro della proposta per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente