COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.5.2020
COM(2020) 528 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2020 del Regno Unito e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 del Regno Unito

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2020 del Regno Unito e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 del Regno Unito

Il CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

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 9, 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 risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

(1) Il 17 dicembre 2019 la Commissione ha adottato la strategia annuale di crescita sostenibile, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2020. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il 17 dicembre 2019 la Commissione ha anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui il Regno Unito non è stato annoverato tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

(2) A seguito del recesso del Regno Unito dall'UE il 31 gennaio 2020 e dell'entrata in vigore dell'accordo di recesso, il Regno Unito è entrato nel periodo di transizione che durerà fino al 31 dicembre 2020. Una decisione unica adottata anteriormente al 1º luglio 2020 dall'UE e dal Regno Unito in sede di comitato misto di cui all'accordo di recesso può prorogare tale periodo fino a uno o due anni. In tale periodo il diritto dell'Unione — compreso quello relativo al semestre europeo — continua ad applicarsi al Regno Unito e nel Regno Unito.

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

(3) Il 26 febbraio 2020 è stata pubblicata la relazione per paese relativa al Regno Unito 2020[3], nella quale sono valutati i progressi compiuti nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 9 luglio 2019[4], il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.

(4) L'11 marzo 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha ufficialmente dichiarato l'epidemia di Covid-19 una pandemia mondiale. Essa costituisce una grave emergenza di salute pubblica per i cittadini, le società e le economie. Sta mettendo a dura prova i sistemi sanitari nazionali e sta provocando l'interruzione delle catene di approvvigionamento su scala mondiale, volatilità sui mercati finanziari, shock dei consumi e ripercussioni negative in vari settori. La pandemia sta mettendo a repentaglio i posti di lavoro dei cittadini, i loro redditi e le attività delle imprese. Ha provocato un forte shock economico che sta già avendo gravi ripercussioni nell'Unione europea. Il 13 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione[5] che sollecita una risposta economica coordinata alla crisi, coinvolgendo tutti i soggetti a livello nazionale e dell'Unione.

(5) Molti Stati membri hanno dichiarato lo stato di emergenza o hanno introdotto misure di emergenza. Tutte le misure di emergenza dovrebbero essere rigorosamente proporzionate, necessarie, limitate nel tempo e in linea con le norme europee e internazionali. Esse dovrebbero essere soggette al controllo democratico e a un sindacato giurisdizionale indipendente.

(6) Il 20 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita[6]. La clausola di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. Nella sua comunicazione la Commissione ha condiviso con il Consiglio il suo parere secondo cui, data la grave recessione economica che si prevede a seguito della pandemia di Covid-19, le condizioni attuali consentono l'attivazione della clausola. Il 23 marzo 2020 i ministri delle finanze degli Stati membri hanno concordato con la valutazione della Commissione. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale consente di allontanarsi temporaneamente dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Nell'ambito del braccio correttivo il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio riveduta. La clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del patto di stabilità e crescita. Essa permette agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi di bilancio che si applicherebbero normalmente, consentendo alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nell'ambito del patto.

(7) È necessario continuare ad agire per limitare e controllare la diffusione della pandemia, rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari nazionali, attenuare le conseguenze socioeconomiche mediante misure di sostegno per le imprese e le

---

3 SWD(2020) 527 final.
4 GU C 301 del 5.9.2019, p. 117.
5 COM(2020) 112 final.
6 COM(2020) 123 final.

famiglie e garantire condizioni sanitarie e di sicurezza adeguate sul luogo di lavoro al fine di riprendere l'attività economica. È opportuno che l'Unione si avvalga pienamente dei vari strumenti a sua disposizione per sostenere gli sforzi degli Stati membri in tali ambiti. Parallelamente gli Stati membri e l'Unione dovrebbero collaborare al fine di preparare le misure necessarie per tornare al normale funzionamento delle nostre società ed economie e a una crescita sostenibile, integrandovi tra l'altro la transizione verde e la trasformazione digitale e traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili.

(8) La crisi della Covid-19 ha evidenziato la flessibilità offerta dal mercato unico per adattarsi a situazioni straordinarie. Tuttavia, al fine di garantire una transizione rapida e agevole alla fase di ripresa e la libera circolazione di beni, servizi e lavoratori, le misure eccezionali che ostacolano il normale funzionamento del mercato unico devono essere rimosse non appena non sono più indispensabili. La crisi attuale ha evidenziato la necessità di piani di preparazione alle crisi nel settore sanitario che comprendono, in particolare, migliori strategie di acquisto, catene di approvvigionamento diversificate e riserve strategiche di forniture essenziali. Si tratta di elementi fondamentali per l'elaborazione di piani più ampi di preparazione alle crisi.

(9) È probabile che le conseguenze socioeconomiche della pandemia siano distribuite in modo disomogeneo tra le regioni del Regno Unito, a causa dei diversi modelli di specializzazione. Di conseguenza si determina un rischio considerevole di ulteriore ampliamento delle disparità regionali all'interno del Regno Unito. La situazione attuale richiede risposte politiche mirate.

(10) Il 30 aprile 2020 il Regno Unito ha presentato il programma nazionale di riforma 2020; il 7 maggio 2020 ha presentato il programma di convergenza 2020. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(11) Il Regno Unito è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetto alla regola del debito. Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha raccomandato al Regno Unito di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta[7] non superi l'1,6 % nel 2019-2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL. La valutazione globale della Commissione conferma il rischio di deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2019-2020 e complessivamente nel periodo 2018-2019 e 2019-2020. I dati sui risultati per il periodo 2019-2020 saranno disponibili nell'autunno 2020.

(12) Nel suo programma di convergenza 2019-2020 il governo prospetta un peggioramento del saldo nominale che passa da un disavanzo pari al 2,2 % del PIL nel 2019-2020 a un disavanzo pari al 2,5 % del PIL nel 2020-2021. Secondo le proiezioni il disavanzo salirà al 3,1 % del PIL nel 2021-2022 per poi scendere al 2,4 % del PIL entro il 2024-2025. Secondo il programma di convergenza 2019-2020, dopo un calo stimato all'83,2 % nel 2019-2020 il rapporto debito pubblico/PIL scenderà all'82,9 % nel 2020-2021. Tuttavia, lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di

[7] La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di quattro anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure una tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

bilancio non appare più realistico in quanto non tiene conto dell'impatto economico della pandemia di Covid-19. Inoltre, le proiezioni del programma non tengono conto delle misure annunciate dal Regno Unito in risposta alla pandemia. Le prospettive macroeconomiche e di bilancio risentono dell'elevata incertezza dovuta alla pandemia di Covid-19.

(13) In risposta alla pandemia di Covid-19, il Regno Unito ha adottato misure di bilancio per aumentare la capacità del suo sistema sanitario, contenere la pandemia e fornire sostegno alle persone e ai settori che sono stati colpiti in modo particolare. Le proiezioni del programma di convergenza non comprendono queste misure, di cui tuttavia le previsioni della Commissione tengono conto. Le misure di bilancio ammontano a circa il 5,5 % del PIL e comprendono sostegni ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e alle imprese, nonché misure di welfare. Il Regno Unito ha inoltre annunciato misure che, pur non avendo un impatto diretto sul bilancio, contribuiranno a sostenere la liquidità delle imprese. Tra queste figurano garanzie sui prestiti per circa il 16 % del PIL. La piena attuazione di tali misure, seguita da un riorientamento delle politiche di bilancio verso il conseguimento di posizioni di bilancio a medio termine prudenti quando le condizioni economiche lo consentano, contribuirà a preservare la sostenibilità di bilancio a medio termine.

(14) Secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione a politiche invariate, il saldo delle amministrazioni pubbliche del Regno Unito sarà pari al -10,7 % del PIL nel 2020-2021 e al -6,2 % nel 2021-2022. Le proiezioni indicano che il rapporto debito pubblico/PIL raggiungerà il 102,5 % del PIL nel 2020-2021 e il 100,2 % nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fonda il programma di convergenza non tiene conto dell'impatto della pandemia di Covid-19; di conseguenza le proiezioni relative al debito e al disavanzo ivi contenute differiscono sostanzialmente da quelle della Commissione.

(15) Il 20 maggio 2020 la Commissione ha pubblicato una relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato a causa della prevista violazione da parte del Regno Unito della soglia di disavanzo del 3 % del PIL nel 2020-2021. Complessivamente, l'analisi indica che il criterio del disavanzo definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 non è soddisfatto.

(16) La crisi Covid-19 in corso ha determinato sfide di ordine economico e sociale senza precedenti da decenni a questa parte. Si prevede che la disoccupazione aumenti di quasi 3 punti percentuali e raggiunga il 6,7 % nel 2020, per poi recuperare lievemente scendendo al 6 % nel 2021, rispetto al 3,8 % del 2019. Il governo del Regno Unito ha adottato misure di emergenza per attenuare gli effetti negativi dello shock. Il costo del sostegno di bilancio diretto dipenderà dalla domanda ma potrebbe ammontare a circa 110 miliardi di GBP (5,5 % del PIL), cui vanno aggiunti 330 miliardi di GBP (16 % del PIL) di garanzie sui prestiti bancari. Sono stati introdotti regimi di riduzione dell'orario lavorativo per tutelare l'occupazione e sono state varate misure a sostegno dei lavoratori autonomi. Sono state temporaneamente migliorate la copertura e l'ammissibilità agli anticipi del "credito universale" e il diritto di base previsto da tale regime è stato temporaneamente aumentato per dodici mesi. Inoltre, gli enti locali ricevono fondi aggiuntivi una tantum per aiutare le persone e le famiglie economicamente vulnerabili. Il governo ha altresì annunciato una moratoria di tre mesi sui pagamenti dei mutui per i proprietari in difficoltà a causa del coronavirus.

(17) Per sostenere la posizione finanziaria delle imprese, la Banca d'Inghilterra ha ridotto due volte il tasso di sconto, in totale dallo 0,75 % allo 0,1 %, ha ridotto la riserva di

capitale anticiclica del Regno Unito allo 0 % discostandosi dal precedente percorso che puntava al 2 % entro dicembre 2020, ha potenziato il suo programma di acquisto di titoli portandolo a 645 miliardi di GBP e ha rafforzato il suo sostegno alle operazioni di prestito delle banche commerciali all'economia reale in abbinamento a garanzie pubbliche sui prestiti. Il governo ha offerto a taluni settori una moratoria di un anno sul pagamento dell'imposta sugli immobili commerciali, il differimento dei pagamenti dell'IVA nonché sovvenzioni in denaro per le imprese più piccole. Il sostegno alla liquidità è stato messo a disposizione anche in forma di garanzie e di sovvenzioni nell'ambito del regime creditizio per interruzione delle attività a causa del coronavirus ("Coronavirus Business Interruption Loan Scheme") di cui possono usufruire le piccole e medie imprese (PMI) al di sotto di una determinata soglia di fatturato tramite un ventaglio di prodotti per il finanziamento delle imprese, come ad esempio le linee di credito rotative e altri prodotti, compresi i prestiti a scadenza. È stato inoltre messo a disposizione di tutti i settori di attività un regime generale per fornire liquidità alle PMI, ma anche alle imprese più grandi, che potrebbe includere il sostegno agli investimenti. In fase di concezione e attuazione di queste misure occorre tener conto della resilienza del settore bancario.

(18) La pandemia di Covid-19 ha messo in luce carenze nella preparazione e nella capacità dei sistemi sanitari del Regno Unito di reagire a tali emergenze, in particolare in termini di strutture, personale e forniture. Questa situazione ha portato a dover allestire in emergenza ospedali da campo provvisori per pazienti Covid-19 in tutto il Regno Unito. L'industria manifatturiera nazionale è stata sollecitata a modificare le linee di produzione per produrre con urgenza attrezzature mediche supplementari, ad esempio ventilatori, per riuscire a soddisfare i livelli previsti di domanda. La crisi della Covid-19 ha esacerbato il problema preesistente della carenza di personale sanitario. La capacità di gestire crisi analoghe in futuro presuppone investimenti nei sistemi sanitari di tutto il Regno Unito, comprese misure di sanità pubblica efficaci e dotate di risorse adeguate. Tali investimenti dovrebbero mirare a fornire le attrezzature e strutture occorrenti e il necessario personale qualificato e, in generale, a costituire la capacità di erogare tutte le prestazioni sanitarie ordinariamente previste oltre alla cura dei pazienti affetti da Covid-19 o malattie infettive analoghe.

(19) La crisi attuale ha probabilmente un impatto maggiore sui più vulnerabili, aggravando la povertà. Il rischio di povertà o di esclusione sociale era già in aumento prima della crisi, nonostante la disoccupazione non fosse mai stata così bassa. Anche la povertà lavorativa e quella infantile sono elevate. I tagli e le riforme del welfare rischiano di minare il forte effetto di riduzione della povertà del sistema tributario e previdenziale del Regno Unito. C'è margine per rafforzare il sostegno ai più vulnerabili, compresi i minori in condizioni di povertà, considerato soprattutto il fatto che secondo le previsioni la crisi aumenterà ulteriormente le disparità di reddito.

(20) Il miglioramento della produttività del lavoro resta una sfida importante per il Regno Unito, dove la produzione oraria è notevolmente inferiore a quella della maggior parte delle altre economie sviluppate e appena superiore ai livelli precedenti la crisi finanziaria. Negli ultimi anni la crescita del PIL è stata trainata dalla crescita dell'occupazione, praticamente senza aumenti della produttività. Nonostante un mercato del lavoro teso, nel Regno Unito la produttività del lavoro è rimasta sostanzialmente invariata dall'inizio del 2018 e anche la crescita dei salari reali è rimasta lenta. Molte zone del Regno Unito sono relativamente povere e registrano livelli relativamente bassi di investimenti nelle competenze e nelle infrastrutture. Le limitate prospettive di carriera per le persone con lavori scarsamente retribuiti incidono

negativamente sia sulla produttività che sulla povertà. Questa situazione è destinata a proseguire e potrebbe persino aggravarsi alla luce della crisi della Covid-19. La recente pandemia pone inoltre i sistemi di istruzione e formazione del Regno Unito di fronte a sfide notevoli, derivanti soprattutto dall'apprendimento a distanza e dal diverso grado di accesso all'apprendimento strutturato. Di conseguenza, c'è margine per aumentare la produttività affrontando problemi di ampia portata come gli scarsi investimenti in attrezzature, infrastrutture e ricerca e sviluppo, e le carenze di competenze, in particolare di quelle di base e tecniche. Il Regno Unito si prefigge di investire di più in ricerca e innovazione e di migliorare l'impiego delle tecnologie esistenti in tutti i settori dell'economia.

(21) Per favorire la ripresa economica sarà importante anticipare progetti di investimenti pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati. Nel Regno Unito si rileva una persistente carenza di alloggi. Stanno emergendo limiti in termini di capacità, mentre l'edilizia abitativa continua a non essere sufficiente per soddisfare la domanda stimata. La quantità e l'ubicazione dei terreni disponibili per la costruzione di nuovi alloggi sono limitate dalla rigorosa regolamentazione del mercato fondiario, in particolare intorno alle grandi città. Il settore dell'edilizia rimane fondamentale per fornire alloggi nonché per conseguire gli obiettivi futuri in materia di efficienza energetica e clima, anche se la riduzione della quantità di energia utilizzata per il riscaldamento domestico è resa più complessa dall'età del parco immobiliare e dal lento ritmo di sostituzione. Dopo decenni di investimenti pubblici insufficienti, il governo ha iniziato ad affrontare le carenze infrastrutturali. Si sono registrati progressi incoraggianti per quanto riguarda gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili e nel settore dell'energia elettrica è stata conseguita una riduzione significativa delle emissioni. Nel percorso verso la neutralità climatica rimangono però delle sfide da affrontare per l'economia a livello generale. Le reti di trasporto stradale, ferroviario e aereo del Regno Unito sono prossime ai limiti di capacità e questo contribuisce alla congestione e all'inquinamento atmosferico. Il Regno Unito aspira a essere all'avanguardia per quanto riguarda i veicoli a emissioni zero, ma la maggior parte della rete ferroviaria non è ancora elettrificata. Sebbene la copertura delle reti integralmente a fibra ottica rimanga modesta nel Regno Unito, la concorrenza su tale mercato sta crescendo in concomitanza con il netto aumento del sostegno pubblico all'introduzione di tali reti. Siffatti investimenti nelle infrastrutture digitali, tuttavia, devono essere accompagnati dal miglioramento delle competenze digitali, poiché il Regno Unito risente di un deficit strutturale di competenze specialistiche in informatica.

(22) Mentre le presenti raccomandazioni si concentrano sulle modalità per fronteggiare l'impatto socioeconomico della pandemia e agevolare la ripresa economica, le raccomandazioni specifiche per paese del 2019 adottate dal Consiglio il 9 luglio 2019 riguardavano anche riforme che sono essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine. Tali raccomandazioni restano pertinenti e continueranno ad essere monitorate nell'ambito del semestre europeo fino alla fine del periodo di transizione.

(23) Il semestre europeo fornisce il quadro per il costante coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione nell'Unione, il quale può contribuire a un'economia sostenibile. Gli Stati membri hanno fatto il punto sui progressi compiuti nell'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite nei rispettivi programmi nazionali di riforma 2020. Assicurando la piena attuazione delle raccomandazioni che seguono, il Regno Unito contribuirà ai progressi verso il

conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e allo sforzo comune di garantire la sostenibilità competitiva nell'Unione.

(24) Nell'ambito del semestre europeo 2020, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Regno Unito, che ha pubblicato nella relazione per paese 2020[8]. Ha altresì valutato il programma di convergenza 2020 e il programma nazionale di riforma 2020, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte al Regno Unito negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica del Regno Unito, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.

(25) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2020 e il suo parere[9] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che il Regno Unito adotti provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine di:

1. attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti; aumentare la resilienza del sistema sanitario;

2. garantire la congruità e la copertura del regime di protezione sociale affinché sostenga tutti e in particolare chi è più colpito dalla crisi;

3. promuovere l'innovazione e sostenere lo sviluppo del capitale umano; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare in materia di alloggi, produzione e uso puliti ed efficienti dell'energia, infrastrutture di trasporto sostenibili e reti a banda larga ad alta velocità.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

[8] SWD(2020) 527 final.
[9] A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.