

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RACCOMANDAZIONI

CONSIGLIO

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 12 luglio 2011

sul programma nazionale di riforma 2011 del Belgio e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato del Belgio, 2011-2014

(2011/C 209/01)

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 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

(1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

(2) Il Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione ⁽²⁾, che insieme formano gli «orientamenti integrati». Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima Analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di governance economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.

(4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'Analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

⁽²⁾ Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio, del 19 maggio 2011, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 138 del 26.5.2011, pag. 56).

- (5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (6) Il 15 aprile 2011 il Belgio ha presentato l'aggiornamento del suo programma di stabilità 2011, relativo al periodo 2011-2014, e il suo programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.
- (7) Nel decennio precedente al 2008 il Belgio ha registrato una vigorosa crescita del PIL con una media del 2,3 % annuo. Nel 2009 il paese ha risentito appieno della recessione economica mondiale e il PIL si è ridotto del 2,8 %. L'effetto della recessione sull'occupazione è stato relativamente contenuto, in quanto un calo temporaneo delle ore di lavoro prestate e una diminuzione della produttività oraria del lavoro hanno svolto la funzione di cuscinetto. Dopo un calo dello 0,4 % nel 2009, l'occupazione è tornata ad aumentare nel 2010. Tuttavia, la disoccupazione è aumentata dal 7 % del periodo precedente alla recessione all'8,3 % nel 2010. Grazie all'incremento del commercio mondiale, nel 2010 la ripresa è stata più vigorosa del previsto, con un aumento del PIL pari al 2,2 %. A causa degli stabilizzatori automatici e delle misure discrezionali adottate in risposta alla crisi, il disavanzo pubblico è aumentato passando dall'1,3 % nel 2008 al 5,9 % del PIL nel 2009.
- (8) In base alla valutazione del programma di stabilità aggiornato a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico alla base delle proiezioni di bilancio contenute nel programma di stabilità sia plausibile. Sebbene esso sia basato su ipotesi di crescita per il 2011 leggermente meno ottimistiche, è sostanzialmente in linea con le ultime previsioni dei servizi della Commissione elaborate nella primavera 2011. Dopo aver ottenuto un disavanzo migliore del previsto nel 2010, pari al 4,1 %, l'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma di stabilità è ridurre ulteriormente il disavanzo fino al 3,6 % nel 2011 e al di sotto del valore di riferimento del 3 % entro il 2012, termine fissato dal Consiglio per correggere il disavanzo eccessivo. Tenuto conto delle proiezioni economiche piuttosto caute, la riduzione del disavanzo prevista per il 2011 sembra realizzabile. Tuttavia, è probabile che lo sforzo di bilancio sia inferiore allo sforzo medio annuo dello 0,75 % del PIL raccomandato dal Consiglio, in particolare per il 2011 e il 2012 quando ammonterebbe rispettivamente soltanto allo 0,4 % e allo 0,3 % del PIL in termini strutturali. Inoltre, gli obiettivi di disavanzo per il 2012 e gli esercizi successivi non sono basati su misure di adeguamento specifiche. Da ultimo, non si prevede di raggiungere l'obiettivo a medio termine, corrispondente a un avanzo strutturale dello 0,5 % del PIL, entro il 2011-2014, periodo di riferimento del programma di stabilità.
- (9) In considerazione del risultato migliore del previsto registrato nel 2010, sarebbe opportuna una riduzione più ambiziosa del disavanzo nel 2011 e un avvicinamento più rapido verso la soglia del 3 % del PIL. Inoltre, senza ulteriori misure di risanamento non sarà possibile porre fine al disavanzo eccessivo entro il 2012 e continuare a procedere verso l'obiettivo a medio termine. Poiché l'aggravio fiscale, specialmente quello sui redditi da lavoro, è già molto elevato in Belgio, queste misure di risanamento dovrebbero basarsi essenzialmente sulla spesa.
- (10) La crisi economica e finanziaria ha ribaltato la precedente tendenza discendente di lungo termine del debito pubblico. Il rapporto debito/PIL, in diminuzione dal 1993 (quando ha toccato il massimo del 134 % del PIL, prima di scendere costantemente fino a raggiungere l'84 % del PIL nel 2007), è tornato ad aumentare a partire dal 2008 e ha raggiunto il 96,8 % del PIL alla fine del 2010. Il livello elevato del debito pubblico continua ad essere una sfida importante, in particolare perché l'impatto a lungo termine dell'invecchiamento demografico sul bilancio è superiore alla media dell'UE, soprattutto a causa di un aumento relativamente consistente della spesa pensionistica, che produrrà ulteriori pressioni sulle finanze pubbliche. Nel programma di stabilità le autorità delineano una strategia su tre fronti per contenere l'aumento sostanziale previsto per la spesa connessa all'invecchiamento (riduzione del debito pubblico, aumento dell'occupazione e dei quozienti di attività e fornitura di un sistema previdenziale forte su base solidale). Garantendo sufficienti avanzi primari a medio termine e riformando ulteriormente il sistema belga di previdenza sociale, in particolare il sistema pensionistico, si dovrebbe migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Secondo l'ultima valutazione della Commissione, i rischi riguardo alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sembrano essere elevati.
- (11) Una sfida importante per il Belgio è assicurare un settore finanziario stabile e ben funzionante, in grado di soddisfare le esigenze di intermediazione finanziaria dell'economia reale. Durante gli ultimi due anni, il settore finanziario belga è stato pesantemente colpito dalla crisi finanziaria che ha provocato bilanci esigui, aiuti di Stato significativi e una modifica della vigilanza sulle banche. La situazione finanziaria del settore bancario rimane fragile. Inoltre, in Belgio il settore bancario ha un elevato grado di concentrazione ed è relativamente esteso rispetto alla dimensione dell'economia.
- (12) La legge del 1996 sulla promozione dell'occupazione e sulle misure di tutela precauzionale della competitività prevede che l'andamento dei salari in Belgio dovrebbe essere in linea con quello dei salari nei tre paesi confinanti (Francia, Germania e Paesi Bassi), in modo da tenere sotto controllo i costi della manodopera. Tuttavia, questa legge non è stata in grado di impedire una situazione nella quale, fra il 2005 e il 2010, in Belgio i salari sono cresciuti più rapidamente e la produttività più lentamente rispetto ai tre paesi limitrofi. Di conseguenza, il costo del lavoro per unità di prodotto (ULC) è aumentato a ritmo più sostenuto in Belgio rispetto ai paesi confinanti e alla media dell'area dell'euro. Ciò è particolarmente problematico in quanto il Belgio è specializzato in beni a contenuto tecnologico relativamente basso, che devono far fronte ad una feroce concorrenza di paesi che

offrono costi meno elevati. Anche se costituisce un quadro di riferimento per le negoziazioni salariali, la norma salariale potrebbe essere migliorata tenendo conto delle differenze nella crescita della produttività e fornendo un sistema più efficace per attuare rettifiche ex post qualora non fossero raggiunti gli obiettivi.

- (13) Il mercato del lavoro è caratterizzato da diverse rigidità che creano notevoli disincentivi a intraprendere un'attività lavorativa: indennità di disoccupazione a durata illimitata, aliquote d'imposta marginali effettive elevate e cuneo fiscale elevato (in particolare per i lavoratori a bassa retribuzione) e la combinazione fra la revoca delle indennità di assistenza sociale e l'elevata tassazione alla ripresa del lavoro. Inoltre, per i lavoratori più anziani esistono varie vie di uscita che incentivano l'abbandono del mercato del lavoro prima dell'età legale di pensionamento (65 anni). Un'ulteriore riforma delle politiche attive per il mercato del lavoro e la loro estensione per comprendere gli ultracinquantenni, contribuirebbero ad aumentare il tasso di occupazione complessivo e a incoraggiare la ricerca di un lavoro. Inoltre, ulteriori riduzioni progressive del livello e della durata delle indennità di disoccupazione spingerebbero i lavoratori più giovani ad accedere al mercato del lavoro. Criteri più rigorosi di accesso al prepensionamento incentiverebbero i lavoratori più anziani a rimanere parte della forza lavoro attiva e, qualora fossero rimasti senza lavoro per un periodo di tempo, a rientrare nel mercato del lavoro. Infine, i cittadini di paesi terzi hanno un tasso di occupazione (40,9 %) che è molto più basso rispetto alla media dell'UE.
- (14) L'onere fiscale complessivo sul lavoro in Belgio è tra i più elevati dell'UE, pertanto una sua riduzione contribuirebbe a rendere il lavoro più attrattivo. Tuttavia, dato il considerevole sforzo di risanamento futuro, questa riduzione deve essere compensata da corrispondenti aumenti di imposte meno distorsive, ad esempio sul consumo, o mediante uno spostamento verso tasse ambientali. Il Belgio ha aliquote d'imposta implicite sull'energia molto inferiori ai paesi limitrofi. Assieme al notevole cuneo fiscale sul lavoro, il Belgio ha il rapporto più basso dell'UE tra imposte ambientali e imposte sul lavoro. Ciò ha contribuito a creare una situazione nella quale un'elevata disoccupazione coesiste con un utilizzo di energia relativamente cospicuo, rendendo più difficile il raggiungimento degli obiettivi in materia di occupazione e di efficienza energetica.
- (15) I prezzi di molti beni e servizi sono in generale superiori che in altri Stati membri a causa delle scarse pressioni concorrenziali - in particolare nel settore del commercio al dettaglio e nelle industrie di rete - e del carente quadro di vigilanza. Nel settore del commercio al dettaglio, vi sono significativi ostacoli all'accesso e restrizioni operative. In particolare, i regolamenti restrittivi della concorrenza limitano ancora l'orario di apertura, proteggono gli operatori esistenti dall'ingresso di nuovi operatori e impediscono la diffusione di nuovi modelli commerciali e di nuove tecnologie. Un problema di concorrenza tipico delle industrie di rete in Belgio è la forte posizione dell'operatore storico e gli elevati ostacoli all'ingresso rispetto ad altri Stati membri: gli ex monopolisti in questi

settori possono ancora trarre profitti maggiori praticando prezzi più elevati di quelli applicabili in un mercato concorrenziale.

- (16) Le autorità belghe hanno assunto una serie di impegni nel quadro del patto Euro Plus, in relazione ai quattro settori del patto. Gli impegni assunti implicano l'adozione di misure volte a: ridurre il disavanzo, mantenere sotto controllo i prezzi dell'energia e promuovere la concorrenza, controllare gli aumenti salariali reali, mettere a punto un quadro di vigilanza per monitorare il settore finanziario e innalzare l'età di pensionamento effettiva. Non sono precisate tuttavia le misure da adottare per raggiungere l'obiettivo richiesto sul piano del bilancio, né le modalità di controllo della crescita salariale reale o dei prezzi dell'energia. Per quanto riguarda i regimi di prepensionamento, non è chiaro se e quando sarà riveduto il «patto fra generazioni» e quali sarebbero le conseguenze di tale revisione in termini di misure concrete. Questi impegni sono stati valutati e tenuti in debito conto nelle raccomandazioni.
- (17) La Commissione ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, compreso il patto Euro Plus. Essa ha tenuto conto non solo della loro importanza per la sostenibilità delle politiche di bilancio e socioeconomiche in Belgio, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, vista la necessità di rafforzare la governance economica complessiva dell'Unione europea fornendo un contributo a livello dell'Unione a sostegno delle future decisioni nazionali. In quest'ottica, la Commissione ritiene possibile una riduzione più ambiziosa del disavanzo nel 2011 e reputa opportuno precisare ulteriori misure di risanamento per il 2012 e gli esercizi successivi. Al fine di migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, è necessaria un'altra riforma del sistema pensionistico. Sono altresì opportuni altri provvedimenti per rafforzare la competitività, per facilitare l'accesso all'occupazione, per spostare l'aggravio fiscale dal lavoro verso i consumi e l'energia, nonché per creare più opportunità di investimento e di crescita nel settore dei servizi e nelle industrie di rete.
- (18) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, del 2 dicembre 2009, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato del Belgio per il 2011, e il suo parere⁽¹⁾ trova riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai successivi punti 1 e 2,

RACCOMANDA che il Belgio adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

- 1) approfittare dell'attuale ripresa economica per accelerare la correzione del disavanzo eccessivo. A tal fine, adottare, entro l'adozione del bilancio 2012, le misure specifiche necessarie

⁽¹⁾ Previsto all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97.

- soprattutto sul lato delle spese — per raggiungere uno sforzo di bilancio medio annuale in linea con le raccomandazioni nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, portando alla decrescita dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL. Ciò dovrebbe riportare il disavanzo pubblico molto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL, al più tardi entro il 2012. Assicurare un avvicinamento annuo all'obiettivo di medio termine almeno pari allo 0,5 % del PIL;
- 2) adottare misure per migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. In linea con la strategia su tre fronti dell'UE, l'attenzione dovrebbe essere posta sul contenimento della spesa connessa all'invecchiamento, in particolare evitando l'uscita prematura dal mercato del lavoro al fine di aumentare notevolmente l'effettiva età pensionabile. Potrebbero prendersi in considerazione misure quali la connessione dell'età pensionabile di legge con le aspettative di vita;
 - 3) affrontare le debolezze strutturali del settore finanziario, in particolare portando a termine la ristrutturazione delle banche che necessitano un piano commerciale valido e opportunamente finanziato;
 - 4) adottare misure al fine di riformare, in consultazione con le parti sociali e in conformità alla prassi nazionale, il sistema di negoziazione e di indicizzazione dei salari e garantire che
- la crescita salariale rifletta meglio l'andamento della produttività del lavoro e della competitività;
- 5) migliorare la partecipazione al mercato del lavoro riducendo gli elevati oneri fiscali e previdenziali per i lavoratori a basso reddito, in maniera neutrale per il bilancio, e introducendo un sistema in cui il livello delle indennità di disoccupazione diminuisca gradatamente al perdurare della disoccupazione. Adottare misure per spostare la pressione fiscale dal lavoro verso i consumi e per rendere il sistema fiscale più rispettoso dell'ambiente. Migliorare l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro adottando i provvedimenti specifici per i lavoratori più anziani e i gruppi vulnerabili;
 - 6) introdurre misure per rafforzare la concorrenza nel settore del commercio al dettaglio, riducendo gli ostacoli all'accesso e le restrizioni operative; introdurre misure per rafforzare la concorrenza nei mercati dell'elettricità e del gas, migliorando ulteriormente l'efficacia delle autorità di regolamentazione settoriale e delle autorità garanti della concorrenza.

Fatto a Bruxelles, addì 12 luglio 2011.

Per il Consiglio
Il presidente
J. VINCENT-ROSTOWSKI