

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**del 13 luglio 2018****sul programma nazionale di riforma 2018 della Finlandia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 della Finlandia**

(2018/C 320/25)

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 2,

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 22 novembre 2017 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2018. 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 Consiglio europeo del 22 marzo 2018 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 22 novembre 2017 la Commissione ha anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁾, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui la Finlandia non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha altresì adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 22 marzo 2018. Il 14 maggio 2018 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ⁽³⁾ («raccomandazione per la zona euro»).
- (2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, la Finlandia dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni che seguono, in particolare quella di cui al punto 3.
- (3) Il 7 marzo 2018 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Finlandia 2018, nella quale sono valutati i progressi compiuti dalla Finlandia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio l'11 luglio 2017 ⁽⁴⁾, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.
- (4) Il 13 aprile 2018 la Finlandia ha presentato il programma nazionale di riforma 2018 e il programma di stabilità 2018. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente, onde tener conto delle loro correlazioni.

⁽¹⁾ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 1.

⁽²⁾ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GUL 306 del 23.11.2011, pag. 25).

⁽³⁾ GU C 179 del 25.5.2018, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU C 261 del 9.8.2017, pag. 1.

- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei («fondi SIE») per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁾, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere a uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica.
- (6) La Finlandia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Nel programma di stabilità 2018 il governo prevede un saldo nominale di -0,6 % del PIL nel 2018, invariato rispetto all'anno precedente. Secondo il governo, il saldo dovrebbe migliorare nel 2019 e negli anni successivi, raggiungendo un lieve avanzo nel 2020 e nel 2021. L'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo dello 0,5 % del PIL in termini strutturali, è stato superato nel 2017. Tuttavia, il saldo strutturale ricalcolato ⁽²⁾ dovrebbe aumentare in misura marginale, allo 0,6 % del PIL, nel periodo 2018-2019, per poi registrare una flessione. Il rapporto debito pubblico/PIL ha raggiunto il picco del 63,6 % nel 2015 ed è diminuito al 61,4 % nel 2017. Secondo il programma di stabilità 2018, il rapporto debito/PIL dovrebbe continuare a ridursi fino a raggiungere il 56,7 % del PIL nel 2021. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio risulta sostanzialmente plausibile. I rischi principali per le proiezioni di bilancio si riferiscono allo sfioramento dei costi iniziali connessi alla prevista riforma dei servizi sociali e sanitari.
- (7) Il programma di stabilità 2018 ricorda che i costi relativi all'afflusso eccezionale di rifugiati sono aumentati e hanno avuto una notevole incidenza sul bilancio nel periodo 2015-2016. Secondo il programma di stabilità 2017, tali costi sarebbero dovuti calare dello 0,15 % del PIL nel 2017, un dato che non è stato confermato dal programma di stabilità 2018 e che quindi non è stato preso in considerazione dalla Commissione. Inoltre, nel 2017 alla Finlandia è stata concessa una deviazione temporanea pari allo 0,5 % del PIL dal percorso di aggiustamento richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine per tenere conto di importanti riforme strutturali, in particolare la riforma delle pensioni e il patto per la competitività del 2017, con ricadute positive sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Nel 2017 alla Finlandia è stata anche concessa una deviazione temporanea dello 0,1 % del PIL per far fronte alla spesa nazionale destinata agli investimenti in progetti cofinanziati dall'Unione. Per quanto riguarda quest'ultima deviazione, uno dei criteri di ammissibilità è che la totalità degli investimenti pubblici non subisca una flessione. I dati relativi ai risultati per il 2017 indicano un calo degli investimenti pubblici nel 2017 rispetto all'esercizio precedente, mentre gli investimenti connessi ai fondi dell'Unione, secondo le stime, sono rimasti stabili. Pertanto, per il 2017 la Finlandia non è più considerata ammissibile a beneficiare di una deviazione temporanea dello 0,1 % del PIL in relazione alle spese nazionali destinate agli investimenti in progetti cofinanziati dall'Unione. Le restanti deviazioni temporanee dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sono riportate per coprire un periodo di tre anni. Di conseguenza, le deviazioni temporanee nell'ambito delle clausole sugli eventi inconsueti e sulle riforme strutturali ammontano allo 0,67 % del PIL nel 2018 e allo 0,5 % del PIL nel 2019.
- (8) Il Consiglio ha raccomandato alla Finlandia di garantire che nel 2018 la deviazione dall'obiettivo di bilancio a medio termine sia limitata alla tolleranza legata all'impatto sul bilancio degli eventi inconsueti (concessa nel 2016), nonché alle tolleranze connesse all'attuazione delle riforme strutturali e agli investimenti (concesse nel 2017). Ciò è in linea con un tasso massimo di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta dell'1,9 % nel 2018, il che corrisponde a un deterioramento consentito del saldo strutturale dello 0,1 % del PIL. Sulla base delle previsioni di primavera 2018 della Commissione, nel 2018 vi è il rischio di una qualche deviazione dall'aggiustamento di bilancio raccomandato. Tuttavia, i risultati migliori del previsto per il 2017 consentono attualmente di ritenere che la distanza dall'obiettivo a medio termine possa essere inferiore alle tolleranze concesse legate alle clausole sugli eventi inconsueti e sulle riforme strutturali. Se confermata, tale tendenza verrà presa in considerazione nella valutazione ex post per il 2018.
- (9) In base alle previsioni di primavera 2018 della Commissione, nel 2019 la Finlandia dovrebbe garantire che la deviazione dall'obiettivo di bilancio a medio termine sia limitata alla tolleranza legata all'impatto sul bilancio dell'attuazione delle riforme strutturali per cui è stata concessa una deviazione temporanea nel 2017. Ciò è in linea con un tasso massimo di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta del 2,9 %, il che corrisponde a un deterioramento consentito del saldo strutturale dello 0,2 % del PIL. A politiche invariate, si prevede che la

⁽¹⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁽²⁾ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

Finlandia rispetterà il requisito entro il 2019. Si prevede inoltre che la Finlandia si conformerà al parametro per la riduzione del debito nel 2018 e 2019. Nel complesso, il Consiglio è del parere che la Finlandia debba essere pronta ad adottare ulteriori provvedimenti per assicurare la conformità nel 2018, e che nel 2019 rispetterà le disposizioni del patto di stabilità e crescita.

- (10) A causa dell'invecchiamento della popolazione e della contrazione della forza lavoro, la spesa per le pensioni, la sanità e l'assistenza a lungo termine dovrebbe aumentare, passando dal 22 % del PIL del 2016 al 24 % del PIL entro il 2030. La riforma amministrativa e la riforma dei servizi sociali e sanitari, attualmente all'esame del parlamento, puntano a ridurre l'aumento della spesa in questo settore, garantendo, tra gli altri obiettivi, la parità di accesso all'assistenza sanitaria e la riduzione dei tempi di attesa per i pazienti, specie nelle zone svantaggiate o periferiche. Una percentuale di persone superiore alla media dell'Unione riferisce di non poter accedere alle cure mediche necessarie. In particolare, le persone escluse dalla forza lavoro incontrano difficoltà nell'ottenere le cure mediche necessarie. A partire dal 2020 la responsabilità dei servizi sociali e sanitari finlandesi passerà a un nuovo livello di pubblica amministrazione regionale, le contee. La riforma permetterà di mettere in comune le risorse per consentire un uso più efficace a livello della contea. Inoltre un maggiore ricorso ai servizi digitali ed elettronici dovrebbe aumentare la produttività. Infine, i servizi sociali e di assistenza sanitaria primaria saranno disponibili presso centri sociali e sanitari sia pubblici che privati. Ciò dovrebbe permettere una maggiore libertà di scelta per i pazienti, mentre la concorrenza tra i prestatori di servizi dovrebbe comportare una riduzione dei costi. Il conseguimento di questi ambiziosi obiettivi dipenderà anche dalle scelte operate durante la fase di attuazione della riforma.
- (11) Attestandosi al 74 % del totale della popolazione in età lavorativa (20-64 anni), nel 2017 il tasso di occupazione in Finlandia risulta relativamente basso rispetto agli altri paesi nordici. Anche la partecipazione al mercato del lavoro è stata inferiore, in particolare per le donne, i lavoratori maschi poco qualificati e i soggetti provenienti da un contesto migratorio. Inoltre, nel 2017 resta elevato il tasso di disoccupazione strutturale, pari a circa il 7,5 % della forza lavoro complessiva. Per far crescere l'occupazione, in aggiunta alle recenti misure adottate dal governo finlandese, servono maggiori incentivi ad accettare un impiego e politiche attive del mercato del lavoro.
- (12) Le trappole dell'inattività e della disoccupazione continuano a rappresentare un ostacolo a un più ampio uso della forza lavoro. L'inattività è spesso indotta dal sistema delle prestazioni e dalla combinazione dei diversi tipi di indennità. L'assistenza sociale e le indennità di alloggio costituiscono una componente importante della trappola. Queste ed altre prestazioni decadono molto rapidamente all'aumentare del reddito, con il rischio che la ripresa del lavoro possa non rivelarsi sufficientemente remunerativa. La complessità delle norme inerenti alle prestazioni e delle pratiche amministrative è ritenuta la causa delle notevoli trappole della disoccupazione o «trappole burocratiche». L'incertezza sul livello delle prestazioni e il tempo necessario per ripristinarle riducono l'attrattiva dei lavori a tempo parziale o a breve termine. Infine, nonostante la recente ripresa dell'edilizia residenziale, la mancanza di alloggi a prezzi accessibili nei centri in crescita potrebbe costituire un ulteriore ostacolo alla mobilità del lavoro. L'esperimento in corso sul reddito minimo, i cui primi risultati sono attesi per il 2019, dovrebbe fornire alcune indicazioni per la revisione del sistema di sicurezza sociale. È all'esame una riforma del sistema di congedo parentale per accrescere il tasso di occupazione delle donne in età fertile e promuovere la parità di genere. Si sta inoltre preparando un registro dei redditi in tempo reale, che potrebbe costituire un'opportunità per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici e livellare le prestazioni in modo efficace.
- (13) Le pratiche di fissazione dei salari si stanno evolvendo verso la contrattazione a livello settoriale e locale. Poiché le imprese si trovano spesso ad affrontare vincoli molto diversi, ciò dovrebbe consentire una maggiore differenziazione dei salari tra le imprese, garantendo che gli aumenti dei salari reali siano in linea con l'incremento della produttività e sostenendo nel contempo migliori risultati occupazionali. Secondo i più recenti accordi salariali conclusi tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018, le organizzazioni imprenditoriali hanno maggiori opportunità di ricorrere alla contrattazione locale. Alcuni ostacoli persistono per i datori di lavoro che non appartengono a nessuna organizzazione. Sono stati osservati alcuni primi risultati positivi, dal momento che lo stato attuale delle recenti trattative salariali indica un risultato dall'effetto globalmente neutro sulla competitività di costo. In pratica, nonostante l'assenza di un coordinamento formale sugli accordi salariali, sembra emergere un modello finlandese che collega l'incremento delle retribuzioni nel settore dei beni e servizi non scambiabili con gli aumenti concordati nel settore dei beni e servizi scambiabili.
- (14) Con il ritorno dell'attività economica e dell'occupazione ai livelli pre-crisi, la più bassa occupabilità dei disoccupati e degli inattivi è destinata a diventare un importante problema che potrebbe rallentare la ripresa del mercato del lavoro, compromettendo la sostenibilità a lungo termine della società del benessere finlandese. La situazione richiede adeguati servizi integrati di attivazione e riabilitazione per i disoccupati e gli inattivi. Al tempo stesso, le risorse destinate ai servizi pubblici per l'impiego, in particolare alle attività di consulenza, sono al di sotto della media dell'Unione. I servizi per i disoccupati, specie quelli con minori prospettive professionali, sono dispersi tra una serie di erogatori diversi. L'integrazione o un migliore coordinamento permetterebbe di produrre

una catena ininterrotta di servizi (sportello unico per disoccupati o inattivi). È necessario proseguire gli sforzi per garantirne il reinserimento degli inattivi nel mercato del lavoro, specie di coloro che sono nella fascia di età 25-49 anni e dei soggetti provenienti da un contesto migratorio. I migranti potrebbero compensare in parte l'attuale calo della popolazione in età lavorativa, a condizione che vengano ben inseriti nel mercato del lavoro e nella società finlandese. Infine, la carenza di manodopera sta crescendo, probabilmente a seguito dei cambiamenti strutturali in corso nell'economia, come l'invecchiamento della popolazione. Ne deriva la necessità di un costante investimento nell'istruzione degli adulti e nella formazione professionale per consentire la mobilità del lavoro e ridurre gli squilibri tra domanda e offerta di competenze.

- (15) Il governo ha adottato misure per promuovere l'imprenditoria e le start-up e ha inoltre migliorato la disponibilità di prestiti e garanzie all'esportazione per le piccole e medie imprese. Inoltre, i disoccupati possono ora ricevere le indennità di disoccupazione durante i primi mesi di avvio di un'impresa, un'iniziativa che è destinata ad essere tanto più efficace se combinata con attività di formazione e orientamento, ma la cui breve durata potrebbe limitarne l'impatto. Permangono inoltre alcune lacune nella protezione sociale degli imprenditori e dei lavoratori autonomi, e il rischio di povertà per questi ultimi resta elevato rispetto ai dipendenti.
- (16) Il debito delle famiglie si colloca ad un livello storicamente elevato (67 % del PIL nel 2016). Essendo prevalentemente a tasso variabile, tale debito costituisce un rischio in caso di aumento dei tassi d'interesse a medio termine. Il credito al consumo sta aumentando rapidamente, e una quota crescente è concessa da banche estere, enti finanziari diversi dagli istituti di credito, società di piccolo prestito e prestiti «peer-to-peer». L'Autorità di vigilanza finanziaria finlandese ha adottato una serie di misure volte a contenere l'aumento dell'indebitamento delle famiglie. Tuttavia, a breve non è prevista nessuna riduzione attiva dell'indebitamento, soprattutto perché i tassi d'interesse restano bassi e la fiducia dei consumatori è buona. La mancanza di un registro completo dei crediti (contenente informazioni sia positive che negative sui debitori) può impedire alle banche di avere un quadro chiaro dell'indebitamento complessivo delle famiglie.
- (17) Nell'ambito del semestre europeo 2018, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Finlandia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2018. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2018, il programma nazionale di riforma 2018 e il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Finlandia 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 della Finlandia, 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 alle future decisioni nazionali.
- (18) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2018 e il suo parere ⁽¹⁾ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che la Finlandia adotti provvedimenti nel 2018 e nel 2019 al fine di:

1. Raggiungere il suo obiettivo di bilancio a medio termine nel 2019, tenuto conto degli importi ammissibili relativi all'attuazione delle riforme strutturali per i quali è stata accordata una deviazione temporanea. Assicurare l'adozione e l'attuazione della riforma amministrativa per migliorare l'efficacia in termini di costi e favorire la parità di accesso ai servizi sociali e sanitari.
2. Migliorare gli incentivi ad accettare un impiego e garantire servizi adeguati e ben integrati per i disoccupati e gli inattivi.
3. Rafforzare il monitoraggio del debito delle famiglie, anche prevedendo la creazione di un sistema di registrazione dei crediti.

Fatto a Bruxelles, il 13 luglio 2018

Per il Consiglio

Il presidente

H. LÖGER

⁽¹⁾ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.