



Bruxelles, 16.11.2016
COM(2016) 726 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulla politica economica della zona euro

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 economiche¹, 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 macroeconomici², 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) Prosegue la ripresa economica nella zona euro, pur rimanendo fragile. Nel corso degli ultimi anni sono stati compiuti progressi significativi: dal 2015 il PIL della zona euro è ritornato al livello precedente alla crisi in termini reali e la disoccupazione è scesa al livello più basso dal 2010-2011. Tuttavia la domanda aggregata è debole, l'inflazione è ben al di sotto dell'obiettivo nonostante una politica monetaria molto accomodante da parte della Banca centrale europea e l'eredità della crisi continua ad ostacolare la crescita con squilibri macroeconomici persistenti e un elevato livello di indebitamento in tutti i settori dell'economia, rendendo necessaria la riduzione del debito e provocando una contrazione delle risorse disponibili per i consumi e gli investimenti. Inoltre la crisi ha ulteriormente accentuato la tendenza al ribasso a lungo termine del potenziale di crescita dell'economia della zona euro. Malgrado i segni di miglioramento la persistente carenza di investimenti e l'elevato livello di disoccupazione rischiano di indebolire ulteriormente le prospettive di crescita. Il riequilibrio dell'economia della zona euro è rimasto asimmetrico e, poiché solo i paesi debitori netti hanno corretto gli squilibri, cresce l'avanzo delle partite correnti. Nel quadro dell'accordo globale in sede di G20 gli Stati membri della zona euro sono invitati a utilizzare tutti gli strumenti di politica monetaria, di bilancio e strutturale, a

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

livello individuale e collettivo, per conseguire una crescita forte, sostenibile, equilibrata e inclusiva.

- (2) Riforme strutturali ambiziose dovrebbero agevolare una corretta ed efficiente riallocazione delle risorse umane e di capitali e contribuire ad affrontare le sfide dei cambiamenti tecnologici e strutturali in corso. Sono necessarie riforme volte a creare un ambiente imprenditoriale favorevole, a completare il mercato unico e a rimuovere gli ostacoli agli investimenti. Si tratta di sforzi fondamentali per aumentare la produttività e l'occupazione, rafforzare la convergenza e migliorare il potenziale di crescita e la capacità di aggiustamento dell'economia della zona euro. L'attuazione di riforme strutturali, mediante la creazione di mercati efficienti con meccanismi dei prezzi reattivi, sosterebbe la politica monetaria agevolandone la trasmissione all'economia reale. Riforme che rimuovano gli ostacoli e sostengano gli investimenti possono dare un duplice vantaggio: favorire l'attività economica a breve termine e creare capacità di crescita a lungo termine. Per gli Stati membri che devono ridurre nettamente un elevato debito estero sono particolarmente importanti le riforme volte a migliorare la produttività, dato che una crescita più rapida contribuisce a ridurre il debito in percentuale del PIL. Rilanciare la competitività di prezzo e non di prezzo contribuirebbe ulteriormente al riequilibrio esterno di questi paesi. Gli Stati membri con un avanzo delle partite correnti elevato possono contribuire al riequilibrio della zona euro attraverso l'introduzione di misure, tra cui riforme strutturali, che aiutino ad indirizzare l'eccesso di risparmio verso la domanda interna, in particolare rafforzando gli investimenti. L'attuale contesto di bassi tassi di interesse offre ulteriori opportunità in questo senso, in particolare nei paesi che presentano un notevole margine di bilancio.
- (3) Un migliore coordinamento nell'attuazione delle riforme strutturali, comprese quelle previste dalle raccomandazioni specifiche per paese e quelle necessarie per il completamento dell'Unione economica e monetaria, può generare ricadute positive negli Stati membri e rafforzare gli effetti positivi a breve termine delle riforme stesse. Le discussioni tematiche in seno all'Eurogruppo si sono dimostrate importanti per costruire una visione comune delle priorità di riforma nella zona euro, per condividere le migliori prassi e per promuovere l'attuazione delle riforme e la convergenza strutturale. L'Eurogruppo dovrebbe proseguire le discussioni, rafforzandole ove possibile e facendo un uso efficace dei principi e dei parametri comuni concordati. Anche i comitati nazionali per la produttività, che saranno istituiti in risposta alla raccomandazione del Consiglio adottata il 20 settembre 2016³, possono contribuire al dibattito a livello nazionale e alla messa a punto delle riforme strutturali necessarie per gli Stati membri nell'ambito dell'economia della zona euro.
- (4) È essenziale un forte coordinamento delle politiche nazionali di bilancio, basato su norme comuni, per giungere a un orientamento aggregato della politica di bilancio coerente e per il corretto funzionamento dell'Unione monetaria. Le regole di bilancio comuni sono volte a conseguire la sostenibilità del debito a livello nazionale, offrendo nel contempo la possibilità di procedere alla stabilizzazione macroeconomica. Gli orientamenti nazionali e quello aggregato della politica di bilancio della zona euro devono pertanto assicurare l'equilibrio tra due obiettivi: da un lato garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e dall'altro consentire la stabilizzazione macroeconomica a breve termine sia a livello di singolo paese che a

³ GU C 349 del 24.9.2016, pag. 1.

livello della zona euro. L'attuale congiuntura di grande incertezza circa la solidità della ripresa e il margine di capacità inutilizzata nell'economia rende necessario affiancare alla politica monetaria, che ha offerto un elevato grado di accomodamento, anche la politica di bilancio a livello della zona euro, allo scopo di sostenere la domanda, e in particolare gli investimenti, e di mettere fine alla bassa inflazione. Il contesto di bassi tassi di interesse aumenta l'efficacia della politica di bilancio e dei suoi effetti di ricaduta nei vari paesi. È quindi giustificato raccomandare un orientamento più positivo della politica di bilancio della zona euro nel suo complesso. Alle condizioni attuali la Commissione ritiene che per il 2017 sia auspicabile un'espansione di bilancio fino allo 0,5% del PIL a livello dell'intera zona euro⁴. Si tratta di un obiettivo prudente e pragmatico, all'interno di una gamma di possibili obiettivi compresi tra lo 0,3% e lo 0,8%, finalizzato a trovare un equilibrio tra le preoccupazioni relative alla stabilizzazione macroeconomica e quelle sulla sostenibilità di bilancio. Al tempo stesso il debito pubblico rimane elevato e sussiste in alcuni Stati membri la necessità di rendere sostenibili le finanze pubbliche a medio termine. Per questo motivo è necessario garantire un'opportuna differenziazione degli sforzi di bilancio negli Stati membri, tenendo conto del margine di bilancio e delle ricadute nei paesi della zona euro. Gli Stati membri che stanno superando i rispettivi obiettivi di bilancio dovrebbero avvalersi del margine a loro disposizione per sostenere la domanda interna ed investimenti di qualità, anche a livello transfrontaliero, nell'ambito del piano di investimenti per l'Europa. Ad esempio le garanzie del Fondo europeo per gli investimenti strategici rappresentano per gli Stati membri che dispongono di un margine di bilancio un modo particolarmente efficace per massimizzare l'impatto sull'economia reale e sulla ripresa economica nella zona euro. Gli Stati membri che necessitano di ulteriori aggiustamenti di bilancio nel quadro del braccio preventivo dovrebbero garantire la sostanziale conformità ai requisiti del patto di stabilità e crescita per l'anno prossimo. Gli Stati membri soggetti al braccio correttivo del patto devono assicurare una tempestiva correzione dei disavanzi eccessivi, anche costituendo riserve di bilancio per far fronte a circostanze impreviste. Le riforme strutturali, in particolare quelle che aumentano la produttività, sosterranno la crescita e migliorerebbero la sostenibilità delle finanze pubbliche. Inoltre un decisivo miglioramento della composizione e della gestione dei bilanci nazionali, sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa, con il trasferimento di risorse verso investimenti materiali e immateriali aumenterebbe l'impatto dei bilanci sulla domanda a breve termine e sulla produttività a lungo termine. È necessario che i quadri di bilancio nazionali siano efficaci per rafforzare la credibilità delle politiche degli Stati membri e contribuire a stabilire il giusto equilibrio tra la stabilizzazione macroeconomica a breve termine, la sostenibilità del debito e la crescita a lungo termine.

- (5) Prosegue la graduale ripresa dei mercati del lavoro della zona euro, con una costante riduzione della disoccupazione. Tuttavia permangono tassi elevati di disoccupazione di lunga durata e di disoccupazione giovanile, mentre la povertà si è stabilizzata ad un livello alto in diversi Stati membri. Nonostante i progressi compiuti con le riforme volte a migliorare la resilienza e la capacità di aggiustamento dei mercati del lavoro, le differenze significative che persistono all'interno della zona euro continuano a metterne in discussione il buon funzionamento. Il mercato del lavoro, i sistemi di protezione sociale e i regimi fiscali e previdenziali devono essere ben concepiti, equi e

⁴ Cfr. COM(2016) 727 final del 16.11.2016.

inclusivi per un'agevole e costante redistribuzione della manodopera verso attività più produttive, per sostenere la (re)integrazione di coloro che si trovano ad effettuare la transizione da un posto di lavoro all'altro o che sono esclusi dal mercato del lavoro, per ridurre la segmentazione e promuovere l'equità sociale, anche aumentando le opportunità di occupazione di qualità. Questo aumenterà l'efficacia della stabilizzazione automatica e rafforzerà la crescita e l'occupazione, fattori importanti per affrontare le sfide sociali che si pongono nella zona euro. Tra le riforme necessarie si annoverano: i) modifiche della legislazione sulla tutela dell'occupazione che determinino accordi contrattuali affidabili, garantendo flessibilità e sicurezza sia ai lavoratori che ai datori di lavoro, agevolando le transizioni, evitando il dualismo del mercato del lavoro e consentendo in caso di necessità l'adeguamento del costo del lavoro, settore in cui gli sforzi di riforma sono stati particolarmente intensi negli ultimi anni; ii) potenziamento delle competenze migliorando le prestazioni e l'efficienza dei sistemi di istruzione e utilizzando strategie globali di apprendimento permanente calibrate sulle necessità del mercato del lavoro; iii) politiche attive efficaci per l'occupazione che favoriscano il reinserimento dei disoccupati, anche di lunga durata, e aumentino la partecipazione al mercato del lavoro e iv) sistemi moderni e adeguati di protezione sociale che sostengano le persone in difficoltà, compresi i disoccupati e coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro, e incentivino l'integrazione nel mercato del lavoro. Inoltre la riduzione della pressione fiscale sul lavoro, in particolare per i lavoratori a basso reddito, e la presenza di sistemi fiscali equi possono migliorare i risultati del mercato del lavoro. Gli Stati membri della zona euro che hanno attuato queste riforme dimostrano maggiore resilienza e ottengono migliori performance occupazionali e sociali.

- (6) Si sono registrati progressi per quanto concerne l'istituzione dell'Unione bancaria, che tuttavia rimane incompleta. La mancanza di un sistema comune di assicurazione dei depositi e di un meccanismo 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. Sebbene dopo la crisi sia aumentata la resilienza globale del settore bancario della zona euro, la pressione sulle banche è cresciuta a causa di una serie di fattori, quali livelli elevati di crediti deteriorati, inefficienza dei modelli di business e sovraccapacità in alcuni Stati membri, che si traducono in scarsa redditività e problemi di sostenibilità. Questa pressione pregiudica la capacità delle banche di fornire credito all'economia. I rischi interessano anche l'economia reale, settore in cui alcuni Stati membri continuano a presentare un livello elevato di debito pubblico e di debito privato non finanziario. È necessario ridurre in maniera continua e ordinata l'indebitamento nel settore privato rinegoziando il debito sostenibile, provvedendo al suo servizio e, se del caso, ristrutturandolo, e liquidare gli stock di debito non sostenibile, in modo che il capitale possa essere riallocato in maniera più rapida ed efficace. In questo contesto, affinché il processo di riduzione dell'indebitamento sia efficace e favorisca la crescita, è fondamentale risolvere il problema dei livelli ancora elevati di crediti deteriorati e seguire principi comuni nell'elaborazione di quadri normativi in materia di insolvenza per le imprese e le famiglie, in particolare migliorando le procedure di insolvenza e i meccanismi di risoluzione extragiudiziale.
- (7) Nel corso dell'ultimo anno sono stati compiuti progressi sulle iniziative presentate nella relazione dei cinque presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM) dell'Europa, ad esempio un maggiore ruolo della dimensione della zona euro nel semestre europeo, la raccomandazione sui comitati nazionali per la produttività e l'istituzione del comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche all'interno della Commissione. Sono inoltre in corso i lavori per migliorare la

trasparenza e ridurre la complessità delle regole di bilancio. Tuttavia manca ancora un accordo su altre iniziative di importanza cruciale per l'UEM, quale il sistema europeo di assicurazione dei depositi proposto dalla Commissione nel novembre 2015. Inoltre vi sono sfide più ampie da affrontare alla luce della relazione dei cinque presidenti. La Commissione ha annunciato l'intenzione di presentare nel marzo 2017 un Libro bianco sul futuro dell'Europa, che tratterà anche del futuro dell'UEM. Concordare la via da seguire dal punto di vista operativo richiede il senso di una titolarità e di un obiettivo comuni da parte di tutti gli Stati membri della zona euro e di tutte le istituzioni dell'UE, ma anche degli Stati membri non appartenenti alla zona euro, poiché un'Unione economica e monetaria forte aiuterà ad affrontare con più vigore le sfide cui è confrontata l'UE e avrà un impatto positivo anche sugli Stati membri non appartenenti alla zona euro,

RACCOMANDA agli Stati membri della zona euro di adottare individualmente e collettivamente, nell'ambito dell'Eurogruppo, nel periodo 2017-2018, provvedimenti finalizzati a:

1. attuare politiche che sostengano la crescita a breve e a lungo termine e che migliorino la capacità di aggiustamento, il riequilibrio e la convergenza; dare priorità a riforme che aumentino la produttività, migliorino il contesto istituzionale e imprenditoriale, rimuovano gli ostacoli agli investimenti e sostengano la creazione di posti di lavoro. Gli Stati membri con disavanzi delle partite correnti o con un elevato debito estero dovrebbero aumentare la produttività e, nel contempo, contenere il costo del lavoro per unità di prodotto. Gli Stati membri con avanzi elevati delle partite correnti dovrebbero accelerare l'attuazione di misure che contribuiscano a rafforzare la domanda interna, in particolare gli investimenti;
2. realizzare un orientamento generale positivo della politica di bilancio che contribuisca a una combinazione equilibrata di politiche al fine di sostenere le riforme e rafforzare la ripresa attraverso un'espansione di bilancio fino allo 0,5% del PIL nel 2017; unire gli sforzi nazionali per garantire la sostenibilità di bilancio a lungo termine nel rispetto del patto di stabilità e crescita con la stabilizzazione macroeconomica a breve termine della zona euro, utilizzando tutti i margini di manovra offerti dal patto stesso; differenziare lo sforzo di bilancio compiuto dai singoli Stati membri tenendo maggiormente conto della posizione di ciascuno di essi rispetto ai requisiti previsti dal patto di stabilità e crescita, della situazione aggregata della zona euro e degli effetti di ricaduta nei paesi della zona euro: i) per gli Stati membri che stanno superando i rispettivi obiettivi di bilancio, utilizzare il margine a loro disposizione per sostenere la domanda interna ed investimenti di qualità, anche a livello transfrontaliero, nell'ambito del piano di investimenti per l'Europa; ii) per gli Stati membri che necessitano di ulteriori aggiustamenti di bilancio nel quadro del braccio preventivo, garantire la sostanziale conformità ai requisiti del patto di stabilità e crescita; iii) per gli Stati membri soggetti al braccio correttivo, assicurare una tempestiva correzione dei disavanzi eccessivi, anche costituendo riserve di bilancio per far fronte a circostanze impreviste; migliorare la composizione delle finanze pubbliche creando più margine per investimenti materiali e immateriali e garantire l'efficace funzionamento dei quadri di bilancio nazionali;
3. attuare riforme basate su un efficace dialogo sociale che favoriscano la creazione di posti di lavoro, l'equità sociale e la convergenza. Le riforme dovrebbero prevedere: i) contratti d'impiego affidabili che offrano flessibilità e sicurezza sia ai lavoratori che ai datori di lavoro; ii) sistemi di istruzione e formazione efficienti e di qualità e strategie globali di apprendimento permanente calibrate sulle necessità del mercato

del lavoro; iii) politiche attive efficaci per l'occupazione che favoriscano la partecipazione al mercato del lavoro; iv) sistemi moderni e adeguati di protezione sociale che sostengano le persone in difficoltà e incentivino l'integrazione nel mercato del lavoro; ridurre la pressione fiscale sul lavoro, in particolare per i lavoratori a basso reddito e negli Stati membri la cui competitività di costo è inferiore rispetto alla media della zona euro, facendo sì che questa riforma risulti neutra sotto il profilo del bilancio per i paesi che non hanno margine di manovra finanziario;

4. concordare un sistema europeo di assicurazione dei depositi sulla base della proposta della Commissione del novembre 2015 e avviare i lavori sul meccanismo comune di ultima istanza per il Fondo di risoluzione unico, in modo da renderlo operativo prima della fine del periodo transitorio; elaborare e attuare una strategia efficace a livello della zona euro per far fronte ai rischi legati alla sostenibilità del settore bancario, in particolare per quanto riguarda l'elevato livello di crediti deteriorati, l'inefficienza dei modelli di business e la sovraccapacità; promuovere una riduzione ordinata dell'indebitamento negli Stati membri con grandi stock di debito privato;
5. accelerare le iniziative volte a completare l'Unione economica e monetaria nel pieno rispetto del mercato interno dell'UE e in maniera aperta e trasparente; attuare le azioni restanti nell'ambito della fase 1 della relazione dei cinque presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*