



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 28 marzo 2019  
(OR. en)

5643/19

ECOFIN 54  
UEM 18  
SOC 38  
EMPL 31  
COMPET 60  
ENV 67  
EDUC 22  
RECH 47  
ENER 31  
JAI 49

#### **ATTI LEGISLATIVI ED ALTRI STRUMENTI**

---

Oggetto: RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sulla politica economica della  
zona euro

---

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**del ...**

**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<sup>1</sup>, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

---

<sup>1</sup> GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

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<sup>1</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

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. Ciononostante, sulle prospettive economiche pesano rischi sempre maggiori ed è previsto un rallentamento della crescita. La crescita potenziale rimane modesta rispetto ai livelli registrati negli ultimi decenni 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 della manodopera o alti tassi di disoccupazione, mentre in altri scarseggia l'offerta di manodopera. Negli ultimi cinque anni la zona euro ha registrato un ingente avanzo delle partite correnti derivante dalla dinamica delle esportazioni della zona euro e ad una migliore posizione competitiva della zona euro, 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. Come stabilito nella relazione sul meccanismo di allerta adottata dalla Commissione il 21 novembre 2018, un ritmo adeguato di riduzione dell'indebitamento, un 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. Sono altresì importanti dinamiche della domanda favorevoli: anche gli Stati membri con ingenti avanzi potrebbero contribuire al riequilibrio rafforzando le condizioni che sostengono la crescita dei salari, nel rispetto del ruolo delle parti sociali, 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 il cui 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 monetarie, di bilancio e strutturali, sono di fondamentale importanza per garantire una crescita economica solida, inclusiva 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. Politiche di bilancio adeguatamente differenziate e una particolare attenzione alle riforme strutturali sono necessarie per continuare a sostenere la crescita a breve e a lungo termine.

- (4) Il rafforzamento della sostenibilità di bilancio della zona euro e degli Stati membri della zona euro necessita di politiche nazionali differenziate, nel pieno rispetto del patto di stabilità e crescita, tenendo conto dei margini di bilancio e degli effetti di ricaduta nei vari paesi. Il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali basato su 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 e registrano bassi livelli di investimenti pubblici, sostiene 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 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 i sistemi tributari più efficienti e più equi. Garantire che i sistemi tributari favoriscano l'approfondimento del mercato unico e incoraggino la concorrenza tra le imprese è cruciale per migliorare il contesto imprenditoriale e la resilienza delle economie della zona euro e degli Stati membri. 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. Tali strutture possono facilitare il funzionamento della politica monetaria e di bilancio 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 nei mercati del prodotto, promuovono un uso efficiente delle risorse e migliorano il contesto imprenditoriale e la qualità delle istituzioni, in particolare l'efficacia del sistema giudiziario, favoriscono la resilienza economica nella zona euro e negli Stati membri. Il mercato unico, che si è dimostrato un importante motore di crescita e di convergenza tra gli Stati membri, dispone ancora di un notevole potenziale non sfruttato; è necessario compiere progressi per il suo approfondimento, segnatamente nel settore dei servizi, 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 la riuscita delle transizioni nel mercato del lavoro, stimolino la creazione di posti di lavoro di qualità e riducano la segmentazione possono contribuire a potenziare la crescita inclusiva, migliorare la resilienza economica e la stabilizzazione automatica, ridurre le disuguaglianze, affrontare la povertà e l'esclusione sociale nonché 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 durante tutto il ciclo di vita 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 più 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 sbilanciata sul lavoro; trasferire l'onere fiscale dal lavoro verso basi imponibili 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 della manodopera 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. Sono stati compiuti notevoli progressi nella riduzione del rischio, in particolare per quanto riguarda la riduzione dei crediti deteriorati (NPL) e il rafforzamento del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili. Tuttavia sono necessari ulteriori sforzi sostenuti per i paesi in cui le percentuali di NPL restano molto al di sopra della media della zona euro. Nel marzo 2018 la Commissione ha presentato un pacchetto di misure volto sia a far fronte ai crediti deteriorati pregressi sia a evitarne l'accumulo in futuro. Il pacchetto per il settore bancario del novembre 2016, che mira a ridurre ulteriormente i rischi mediante l'attuazione di norme concordate a livello internazionale sulle riserve di capitale, la subordinazione delle passività e la liquidità della banche, nel rispetto dell'equilibrio del compromesso del Consiglio, è importante in vista di ulteriori progressi verso la riduzione del rischio e quindi verso la condivisione dei rischi.

A seguito di gravi violazioni delle norme antiriciclaggio, la Commissione ha proposto misure per 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, anche mediante il recente accordo sull'operatività di un sostegno comune al Fondo di risoluzione unico, ma tuttavia essa rimane incompiuta. I limiti dell'attuale meccanismo di fornitura di liquidità in caso di risoluzione e la mancanza di un sistema comune di assicurazione dei depositi e di un sostegno comune al Fondo di risoluzione unico compromettono 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 altri elementi contenuti nella dichiarazione del vertice euro del 14 dicembre 2018. 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. Al Vertice euro del 13 e 14 dicembre 2018 sono state adottate decisioni in merito all'Unione bancaria e all'ulteriore sviluppo del MES e i leader al vertice euro hanno convenuto che sarà quest'ultimo, al più tardi entro la fine del periodo transitorio, a offrire il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico (SRF).

Si procederà alla preparazione delle necessarie modifiche al trattato MES (compreso il sostegno comune al SRF), sulla base delle modalità di funzionamento approvate dai leader al Vertice euro. Il sostegno sarà introdotto anticipatamente, a condizione che siano stati compiuti progressi sufficienti nella riduzione dei rischi, da valutare nel 2020. I lavori proseguiranno nel primo semestre del 2019, in particolare mediante l'istituzione di un Gruppo di lavoro ad alto livello sul sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) e ulteriori lavori sul meccanismo di fornitura di liquidità in caso di risoluzione.

Proseguiranno anche i lavori sull'elaborazione, sulle modalità di esecuzione e sulle tempistiche di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro e, su base volontaria, degli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro (AEC II). Nel giugno 2019 saranno decise le caratteristiche di detto strumento. Lo strumento sarà adottato in conformità della procedura legislativa prevista dai trattati, sulla base della pertinente proposta della Commissione che, se necessario, sarà modificata. Tutte queste riforme potrebbero contribuire 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, nel pieno rispetto del mercato interno dell'Unione.

- (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 la qualità delle istituzioni e perseguire riforme del mercato del prodotto e dei servizi volte ad aumentare la resilienza; ridurre il debito estero e perseguire riforme intese a stimolare la competitività, in particolare mediante l'aumento della produttività negli Stati membri della zona euro con un disavanzo delle partite correnti o con un elevato debito estero, 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. sostenere gli investimenti pubblici e privati e migliorare la qualità e la composizione delle finanze pubbliche portando avanti nel contempo le politiche nel pieno rispetto del patto di stabilità e di crescita; ripristinare le riserve di bilancio, soprattutto negli Stati membri della zona euro che presentano livelli elevati di debito pubblico; sostenere ad attuare le misure dell'UE volte a contrastare la pianificazione fiscale aggressiva;
3. trasferire l'onere fiscale dal lavoro e rafforzare i sistemi di istruzione e formazione e gli investimenti nelle competenze; migliorare l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro che sostengono la riuscita delle transizioni nel mercato del lavoro; promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità e affrontare la segmentazione del mercato del lavoro e garantire sistemi di protezione sociale adeguati e sostenibili in tutta la zona euro;

4. rendere operativo il sostegno comune al SRF e realizzarlo anticipatamente, a condizione che siano stati compiuti progressi sufficienti nella riduzione dei rischi; proseguire i lavori sul EDIS in particolare con l'istituzione di un Gruppo di lavoro ad alto livello; rafforzare il quadro europeo di regolamentazione e di vigilanza; continuare a lavorare a soluzioni volte a superare i limiti dell'attuale meccanismo di fornitura di liquidità in caso di risoluzione; promuovere la riduzione ordinata degli ingenti stock di debito privato; continuare a ridurre rapidamente il livello di crediti deteriorati nella zona euro e impedirne l'accumulo, anche eliminando la distorsione a favore del debito nella tassazione; compiere progressi ambiziosi sull'Unione dei mercati dei capitali;
5. compiere rapidi progressi sul fronte dell'approfondimento dell'UEM, muovendo dalla dichiarazione del Vertice euro del 14 dicembre 2018, anche nella prospettiva di rafforzare il ruolo internazionale dell'euro, tenendo conto delle proposte della Commissione e delle iniziative degli Stati membri, nel pieno rispetto del mercato interno dell'Unione e in maniera aperta e trasparente nei confronti degli Stati membri che non fanno parte della zona euro.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*

---