



Bruxelles, 2.6.2014
COM(2014) 421 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Austria

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Austria

{SWD(2014) 421 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Austria

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Austria

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 economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo³,

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 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per la crescita e l'occupazione 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.
- (2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, 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.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2014) 421 final.

³ P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi hanno stabilito le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando l'impegno pieno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.
- (4) Il 9 luglio 2013 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Austria e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato dell'Austria 2012-2017. Il 15 novembre 2013, in linea con il regolamento (UE) n. 473/2013⁴, la Commissione ha presentato il suo parere sul documento programmatico di bilancio 2014 dell'Austria⁵.
- (5) Il 13 novembre 2013 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁶, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2014. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁷, in cui l'Austria è stata annoverata tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 20 dicembre 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita. Esso ha sottolineato la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.
- (7) L'8 aprile 2014 l'Austria ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2014 e il 29 aprile 2014 il suo programma di stabilità 2014. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (8) L'obiettivo della strategia di bilancio indicata nel programma di stabilità 2014 è il raggiungimento dell'obiettivo a medio termine di un disavanzo strutturale non superiore allo 0,45% del PIL entro il 2016, che riflette i requisiti del patto di stabilità e crescita. Il disavanzo della pubblica amministrazione è stato stabilmente portato al di sotto del 3% del PIL nel 2013. Secondo le previsioni il valore del saldo strutturale (ricalcolato) rimarrà costante nel 2014 e migliorerà di 0,3 punti percentuali del PIL nel 2015, scostandosi ampiamente dall'aggiustamento richiesto in entrambi gli anni. Anche la crescita della spesa divergerà significativamente dal relativo parametro di riferimento sia nel 2014, sia nel 2015. Il 12 maggio 2014 l'Austria ha annunciato la realizzazione di una serie di ulteriori misure sul fronte delle entrate e della spesa. Se tali misure saranno attuate in maniera rigorosa e puntuale, la strategia di bilancio austriaca non prevedrà più uno scostamento significativo dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine nel 2014. Nel contempo, il percorso di aggiustamento previsto verso l'obiettivo a medio termine continua a presentare rischi in relazione al rispetto dei requisiti del patto di stabilità e crescita. In base al programma di stabilità, il debito lordo della pubblica amministrazione aumenterà in

⁴ GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11.

⁵ C(2013) 8009 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

maniera significativa, passando da un dato prossimo al 74,5% del PIL nel 2013 al 79% del PIL nel 2014, a causa dell'impatto dell'istituzione di un organismo di liquidazione per gli attivi della Hypo Alpe Adria, mentre il debito inizierà a decrescere a partire dal 2015. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma è plausibile ed è stato elaborato da un ente indipendente, l'istituto austriaco di ricerca economica (WIFO). In base alle previsioni di primavera 2014 della Commissione il disavanzo rimarrà al di sotto del 3% nel 2014 e nel 2015. Tuttavia, le previsioni indicano un deterioramento del bilancio strutturale nel 2014 e un miglioramento limitato allo 0,1% del PIL nel 2015. Sulla base della valutazione del programma e delle previsioni della Commissione, nonché dell'esame delle ulteriori misure annunciate il 12 maggio, a norma del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che l'Austria abbia corretto in maniera duratura il proprio disavanzo eccessivo, ma che per il 2014 e il 2015 persista il rischio di uno scostamento significativo dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine.

- (9) In linea con il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance, nel 2012 l'Austria ha rafforzato il proprio quadro di bilancio con una riforma del patto di stabilità interno dell'Austria. Alla luce dei requisiti posti dal patto di bilancio, nel novembre 2013 è stato prorogato il mandato del consiglio di bilancio austriaco. Tuttavia, come riconosciuto dall'accordo di coalizione, vi è ancora la necessità di una riforma profonda delle relazioni tra i diversi livelli amministrativi al fine di razionalizzare le responsabilità.
- (10) La spesa previdenziale e sanitaria a medio e lungo termine e, in misura minore, la spesa per l'assistenza a lungo termine, mettono a rischio la sostenibilità delle finanze pubbliche. Nel 2014 sono entrate in vigore alcune misure volte a limitare l'accesso ai regimi di pensionamento anticipato e a incentivare una maggiore permanenza nel mondo del lavoro. Nonostante ciò, con un'età di pensionamento effettiva di 58,4 anni nel 2012, il paese si attesta ben al di sotto della media UE e il dato rimane nettamente al di sotto all'età di pensionamento prevista per legge (inferiore di 5,6 anni per gli uomini e 2,6 anni per le donne, sempre nel 2012). Il programma nazionale di riforma indica obiettivi a breve termine relativamente ambiziosi intesi ad aumentare di 1,6 anni l'età di pensionamento effettiva tra il 2012 e il 2018. L'attuazione di tali propositi va monitorata con attenzione. Sarà verosimilmente possibile ridurre entro certi limiti i rischi relativi alla sostenibilità grazie alle recenti riforme del sistema pensionistico, sempre che siano accompagnate da miglioramenti delle condizioni del mercato del lavoro che consentano di prolungare la permanenza nel mondo lavorativo dei soggetti più anziani. Tuttavia non sono previste misure con un maggiore impatto sul piano strutturale e a lungo termine, come l'accelerazione dell'armonizzazione dell'età di pensionamento prevista per legge per uomini e donne e lo stabilimento di un nesso tra quest'ultima e la speranza di vita, interventi che potrebbero dare un ulteriore contributo al prolungamento della vita lavorativa e alla sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale.
- (11) La ripartizione efficiente delle risorse del sistema sanitario austriaco è ostacolata da una struttura di governance complessa e da una concentrazione di risorse relativamente pronunciata a favore dell'ampio e costoso settore ospedaliero. Il paese ha realizzato alcuni interventi volti a dare attuazione alla riforma dell'assistenza sanitaria e ad aumentare l'efficienza sotto il profilo dei costi della spesa pubblica. Tuttavia tali iniziative potrebbero non essere sufficienti per rispondere alle fragilità strutturali nel settore e rimane la necessità di formulare obiettivi più ambiziosi per la

transizione dall'assistenza con ricovero ospedaliero alle cure ambulatoriali e di rafforzare l'aspetto preventivo dell'assistenza, per cui la spesa pubblica è al di sotto della media UE. Sono meritorie le misure annunciate volte a rafforzare l'offerta di assistenza primaria e a sviluppare programmi di assistenza integrata per patologie croniche. Il fondo per l'assistenza a lungo termine, prorogato fino al 2016 e dotato di ulteriori 650 milioni di EUR, sarà ulteriormente potenziato entro il 2018 con ulteriori 700 milioni di EUR e costituisce una soluzione provvisoria per il finanziamento dei servizi di assistenza sanitaria. La sostenibilità finanziaria dell'assistenza a lungo termine dovrà essere seguita con attenzione anche oltre tale data.

- (12) Il regime fiscale austriaco continua ad essere caratterizzato da un elevato onere fiscale e di sicurezza sociale sul lavoro, in particolare per i redditi bassi. Nel 2012 la tassazione sul lavoro rappresentava il 24,7% del PIL, una delle percentuali più elevate dell'UE. I contributi per la sicurezza sociale e le ritenute salariali costituivano quasi il 50% degli stipendi lordi. Contributi sociali e imposte sul reddito elevati tendono a disincentivare il lavoro dei soggetti con basse potenzialità di reddito e dei soggetti che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare. Il pacchetto fiscale recentemente adottato prevede alcune misure intese a ridurre l'onere fiscale sul lavoro, ma non sfrutta il potenziale di transizione verso una tassazione che grava in misura minore sulla crescita, come le imposte ricorrenti sui beni immobili, le cui stime dei valori imponibili sono obsolete.
- (13) Il mercato del lavoro austriaco continua a dare buoni risultati ed evidenzia uno dei tassi di disoccupazione più bassi dell'UE (2013: 4,9%). Tuttavia le future sfide poste dall'invecchiamento demografico e da una forza lavoro a rischio di contrazione invocano un migliore sfruttamento del potenziale non pienamente utilizzato del mercato del lavoro costituito dai lavoratori anziani, dalle donne e dagli immigrati. Il tasso di disoccupazione dei lavoratori più anziani rimane al di sotto della media UE (44,9% contro una media del 50,3%), sebbene il loro grado di partecipazione sia cresciuto sostanzialmente dal 2000, raggiungendo il 44,9% nel 2013, un dato che corrisponde un aumento di quasi 15 punti percentuali. Le misure per scoraggiare i prepensionamenti saranno applicate nel 2014 e sono in via di definizione ulteriori provvedimenti volti a incentivare i lavoratori a uscire più tardi dal mercato del lavoro. Per i lavoratori più anziani rimane tuttavia difficile prolungare la propria vita lavorativa o rientrare nel mercato del lavoro. L'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro continua ad essere un percorso a ostacoli contraddistinto da tassi di disoccupazione molto più elevati, in parte dovuti ancora a problemi di riconoscimento delle qualifiche, nonostante il fatto che gli immigrati costituiscano una parte in crescita della forza lavoro. Il tasso di occupazione femminile del 70,8% nel 2013 è relativamente elevato, ma il dato in termini di equivalenti a tempo pieno è meno incoraggiante (55,6% nel 2012). L'Austria presenta una delle percentuali più elevate di impiego part-time femminile e un'elevata concentrazione di donne nei posti di lavoro scarsamente retribuiti. Di conseguenza il divario di genere nelle retribuzioni e il divario pensionistico sono tra i più pronunciati dell'UE. Sebbene siano state prese alcune misure per migliorare i servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine, l'offerta in tal senso è ancora limitata.
- (14) L'Austria ha migliorato i risultati sul fronte dell'istruzione in tutte le categorie contemplate dall'inchiesta sulle competenze degli studenti condotta dall'OCSE nel 2012, ma la capacità di lettura rimane ancora sotto la media dell'UE e il contesto socioeconomico continua a condizionare in maniera significativa i risultati scolastici. A livello globale l'obiettivo relativo all'abbandono scolastico è stato raggiunto, ma tra

gli studenti provenienti da altri paesi, che sono in continua crescita, tale percentuale era più di tre volte superiore rispetto a quella relativa agli studenti che non provengono da un contesto migratorio (21,5% rispetto al 6,0% nel 2012). L'Austria non ha prestato sufficiente attenzione alla prevenzione dell'abbandono scolastico e deve ancora elaborare un approccio strategico di portata nazionale per un'istruzione di alta qualità per la prima infanzia. Alcune riforme riguardanti vari aspetti del sistema scolastico, in particolare l'avvio del nuovo programma di scuola media, sono in corso o sono state adottate di recente. Per quanto riguarda la nuova scuola media, vanno monitorati attentamente sia il potenziale di mitigazione degli effetti negativi sui gruppi sociali svantaggiati dell'assegnamento precoce degli studenti a diversi tipi di scuola dopo i primi quattro anni di scuola elementare ("early tracking"), sia il potenziale di miglioramento dei risultati scolastici. Nell'istruzione superiore, il numero crescente di studenti iscritti pone problemi a livello finanziario e organizzativo, mentre la percentuale di studenti che portano a termine il ciclo di studi rimane al di sotto della media UE. Il miglioramento dei risultati scolastici rimane un aspetto estremamente importante per agevolare il passaggio dai banchi di scuola al mondo lavorativo.

- (15) Sono ancora presenti significativi ostacoli di natura regolamentare che impediscono alle imprese e ai singoli professionisti di offrire i propri servizi in Austria. La legislazione che regola determinate professioni limita le forme d'impresa e impone vincoli agli azionisti. Nel contempo l'accesso alle professioni individuali è subordinato a specifiche qualifiche professionali e l'istituzione di imprese che offrono servizi interdisciplinari rimane difficile. La combinazione di tali requisiti crea delle barriere per l'accesso al mercato e la prestazione di servizi professionali, limitando la concorrenza. Per quanto riguarda i requisiti relativi alle qualifiche professionali, l'Austria partecipa all'esercizio comune di valutazione condotto a livello di UE e ha aggiornato la sua banca dati delle professioni regolamentate come primo passo verso l'analisi della legittimità e della proporzionalità di tali requisiti.
- (16) Gli obblighi di pubblicazione previsti dalla legislazione sugli appalti nell'UE mirano a garantire la concorrenza e la parità di trattamento grazie a maggiori informazioni sulle opportunità di assegnazione, che costituiscono una condizione fondamentale per l'accesso al mercato. Una maggiore competizione tra gli offerenti di norma si traduce in offerte più vantaggiose per gli appaltanti e in un considerevole taglio dei prezzi. Tuttavia il valore delle gare di appalto pubblicate dalle autorità austriache e dagli enti soggetti alla legislazione dell'UE era pari all'1,5% del PIL e al 6,6% della spesa pubblica complessiva per opere, beni e servizi nel 2012, un dato che si attesta chiaramente al di sotto delle medie dell'UE, rispettivamente del 3,4% e del 17,7%. Questa situazione costituisce una considerevole fonte di costi a carico dei contribuenti austriaci e delle imprese in termini di mancate opportunità commerciali.
- (17) Nonostante gli aumenti della dotazione dell'autorità austriaca della concorrenza, rimane il problema dell'insufficienza di organico rispetto alle autorità omologhe negli altri Stati membri di pari o minori dimensioni. I mercati del trasporto merci e passeggeri su rotaia in Austria trarrebbero beneficio da ulteriori sforzi a favore della concorrenza, come raccomandato dal Consiglio nel 2013.
- (18) Se da un lato la ricapitalizzazione del settore bancario ha continuato a migliorare nel 2013, sembrano necessari ulteriori sforzi per consolidare le riserve di capitale tenendo conto dei profili di rischio delle banche. Nelle sue raccomandazioni del 2013 il Consiglio ha chiesto all'Austria di ridurre i tempi della ristrutturazione delle banche nazionalizzate in toto o in parte. Entro l'estate il quadro legislativo per la liquidazione

di Hypo Alpe Adria dovrà essere sottoposto al parlamento ai fini della sua adozione. La fase organizzativa preparativa che consiste nella costituzione della relativa società di gestione patrimoniale è in corso e dovrebbe essere operativa in autunno. Österreichische Volksbanken AG e la bad bank di Kommunalkredit, KA Finanz, continuano, rispettivamente, il percorso di ristrutturazione e di liquidazione, in linea con le decisioni dell'UE sugli aiuti di Stato. Al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria e limitare al minimo gli effetti negativi sulle finanze pubbliche sarebbe essenziale intraprendere azioni trasparenti e decisive per completare la ristrutturazione delle banche nazionalizzate.

- (19) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Austria. Essa ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica dell'Austria, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5.
- (20) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza dell'Austria e il suo parere⁸ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,
- (21) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi completa della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro. L'Austria dovrebbe altresì assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che l'Austria adotti provvedimenti nel periodo 2014-2015 al fine di:

1. in seguito alla correzione del disavanzo eccessivo, rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di un divario dello 0,5% del PIL in base alle previsioni di primavera 2014 della Commissione, che indica un rischio di scostamento significativo dai requisiti del patto di stabilità e crescita; nel 2015, rafforzare in maniera significativa la strategia di bilancio al fine di garantire il raggiungimento e il mantenimento futuro dell'obiettivo a medio termine, nonché assicurare che sia soddisfatto il requisito relativo al debito al fine di proseguire nel percorso al ribasso del rapporto debito pubblico/PIL; razionalizzare ulteriormente le relazioni di bilancio tra i livelli amministrativi, ad esempio semplificando l'assetto organizzativo e allineando le responsabilità relative alle spese a quelle relative al finanziamento;
2. migliorare la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, in particolare continuando il percorso di armonizzazione dell'età di pensionamento prevista per legge per uomini e donne e collegare tale età di pensionamento alla speranza di vita; monitorare l'attuazione delle riforme recenti limitando l'accesso al pensionamento anticipato; migliorare ulteriormente l'efficienza sotto il profilo dei costi e la sostenibilità dei servizi di assistenza sanitaria e a lungo termine;
3. ridurre l'elevato onere fiscale che grava sul lavoro per i soggetti a basso reddito, sfruttando maggiormente altre entrate con minore incidenza negativa sulla crescita,

⁸ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

come le imposte patrimoniali ricorrenti, tra l'altro aggiornando la base imponibile; rafforzare le misure per migliorare le prospettive lavorative di coloro che provengono da un contesto migratorio, delle donne e dei lavoratori più anziani; ciò richiede un ulteriore miglioramento dei servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine, nonché il riconoscimento delle qualifiche degli immigrati; migliorare i risultati scolastici, specialmente dei giovani che provengono da un contesto migratorio, anche rafforzando l'istruzione nella prima infanzia e riducendo gli effetti negativi della differenziazione precoce dei percorsi di istruzione ("early tracking"). migliorare ulteriormente la pianificazione strategica nell'istruzione superiore e rafforzare le misure per ridurre l'abbandono degli studi;

4. rimuovere le barriere eccessive per i prestatori di servizi, anche in relazione alla forma giuridica e ai requisiti per gli azionisti, nonché alla costituzione di imprese che forniscono servizi interdisciplinari; riconsiderare se le restrizioni dell'accesso alle professioni regolamentate e la relativa condotta prescritta siano proporzionate e motivate da interessi di ordine generale; individuare le ragioni del basso valore degli appalti pubblici a norma della legislazione dell'UE; rafforzare considerevolmente le risorse dell'autorità federale della concorrenza.
5. continuare a monitorare attentamente e progredire in maniera efficace nella ristrutturazione pianificata delle banche nazionalizzate in toto o in parte.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*