



Bruxelles, 20 maggio 2016
(OR. en)

9119/16

ECOFIN 411
UEM 161
SOC 275
EMPL 171
COMPET 248
ENV 292
EDUC 148
RECH 140
ENER 153
JAI 398

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	19 maggio 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 322 final
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2016 del Belgio e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 del Belgio

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 322 final.

All.: COM(2016) 322 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 322 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 del Belgio

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 del Belgio

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 del Belgio

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 del Belgio

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 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁴, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁵, in cui il Belgio è stato annoverato tra gli

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2016) 322 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato anche la raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro⁶, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016 e adottata dal Consiglio l'8 marzo 2016. In quanto paese la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, il Belgio dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tale raccomandazione.

- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa al Belgio 2016⁷, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015. La relazione per paese comprende altresì i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'8 marzo 2016 la Commissione ha presentato i risultati dell'esame approfondito⁸. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che il Belgio non presenta squilibri macroeconomici. L'indebolita competitività esterna del paese unitamente a un forte indebitamento pubblico può porre rischi in futuro. Sviluppi recenti indicano tuttavia un miglioramento della competitività. Misure correttive - tra cui la moderazione salariale e la riduzione dei contributi previdenziali - hanno comportato un rallentamento della crescita del costo del lavoro. Il debito pubblico non è in calo, ma i rischi a breve termine sembrano essere contenuti.
- (3) Il 29 aprile 2016 il Belgio ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2016 e il suo programma di stabilità 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei 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, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio, la Commissione può chiedere ad 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 strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica⁹.
- (5) Il programma di stabilità 2016 indica che l'incidenza sul bilancio dell'eccezionale afflusso di rifugiati nel 2015 e nel 2016 e delle eccezionali misure di sicurezza nel 2016 è stata significativa e fornisce prove adeguate circa la portata e la natura dei costi di bilancio supplementari. Secondo la Commissione, le spese supplementari ammissibili per i rifugiati sono ammontate allo 0,03% del PIL nel 2015, mentre l'incidenza aggiuntiva nel 2016 è stimata allo 0,17% del PIL per le spese connesse ai rifugiati e allo 0,12% del PIL per le misure di sicurezza. Le disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 consentono di tenere conto di tali spese supplementari, in quanto l'afflusso dei rifugiati e la gravità della minaccia terroristica sono eventi eccezionali, il loro impatto sulle finanze pubbliche del Belgio è considerevole e la

⁶ COM(2015) 692 final.

⁷ SWD(2016) 71 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

sostenibilità non risulterebbe compromessa consentendo una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. L'aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine richiesto per il 2015 è stato pertanto ridotto per tener conto dei costi supplementari legati ai rifugiati. Per quanto riguarda il 2016, la valutazione finale, anche per gli importi ammissibili, sarà effettuata nella primavera del 2017 sulla base dei rilevamenti di dati forniti dalle autorità belghe.

- (6) Il Belgio è attualmente sottoposto al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetto alla regola del debito transitoria. Il 18 maggio 2016 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, poiché il Belgio non ha compiuto progressi sufficienti verso l'osservanza della regola del debito nel 2015. L'analisi è giunta alla conclusione che il criterio del debito poteva considerarsi rispettato. Nel programma di stabilità 2016 il governo prevede un graduale miglioramento del saldo nominale da un disavanzo del 2,6% del PIL nel 2015 al -0,2% del PIL nel 2019. L'obiettivo di bilancio a medio termine rivisto, fissato a una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali, dovrebbe essere raggiunto entro il 2018. Tuttavia, il saldo strutturale ricalcolato¹⁰ continua ad indicare un disavanzo strutturale pari allo 0,4% del PIL nel 2018. Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe raggiungere un picco del 106,2% del PIL nel 2016 per poi scendere al 99,6% entro il 2019. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano queste proiezioni di bilancio è plausibile, ma le misure di sostegno degli obiettivi programmati per il disavanzo dal 2017 in poi non sono state dettagliate a sufficienza. Sulla base delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, se le politiche restano invariate vi è il rischio di una deviazione significativa dall'aggiustamento raccomandato nel 2016, nonché congiuntamente nel 2016 e nel 2017. Escludendo l'incidenza sul bilancio dell'afflusso eccezionale di rifugiati e delle eccezionali misure di sicurezza, la deviazione prevista nel 2016 non è significativa. Non si prevede che il Belgio rispetti la regola del debito transitoria nel 2016 né, alla fine del periodo di transizione, il parametro di riferimento della riduzione del debito nel 2017. In base alla valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Consiglio è del parere che il Belgio rischi di non ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Nel 2016 e nel 2017 saranno quindi necessari ulteriori interventi per garantire il rispetto di dette disposizioni.
- (7) L'elevato debito pubblico si accompagna a deboli prestazioni sul piano delle esportazioni e della competitività. Le prestazioni esterne sono andate deteriorandosi dal 2000, come dimostrano le perdite di quote sul mercato mondiale, una tendenza aggravata da esportazioni orientate principalmente verso mercati meno dinamici. Sebbene la tendenza negativa registrata per le quote di mercato sia stata arrestata negli ultimi anni, le perdite accumulate restano consistenti. Anche la specializzazione in segmenti di mercato più fortemente esposti alla concorrenza sui prezzi compromette la capacità di esportazione del paese. Quest'aspetto è difficilmente conciliabile con l'alto costo del lavoro in Belgio. I costi unitari del lavoro sono aumentati rapidamente a causa della bassa crescita della produttività e, in particolare, della rapida crescita dei salari.

¹⁰ Saldo strutturale ricalcolato dalla Commissione in base alle informazioni contenute nel programma di stabilità, secondo la metodologia concordata.

Quest'ultima è riconducibile a taluni elementi del sistema di fissazione dei salari. Da un lato, i margini per la crescita dei salari reali sono stati ripetutamente fissati a un livello troppo elevato. D'altro, l'inflazione ha ripetutamente superato sia le aspettative che i tassi registrati nei paesi limitrofi. La differenza strutturale dei tassi di inflazione di base tra il Belgio e i paesi limitrofi è causata principalmente da una maggiore crescita del prezzo dei servizi e dal funzionamento non ottimale del mercato al dettaglio. L'inflazione si è tradotta in una crescita dei salari a causa della prassi generale di indicizzazione automatica dei salari. Presi insieme, questi fattori hanno minato l'efficacia di un sistema di fissazione dei salari fortemente coordinato. Per arrestare il declino della competitività e il suo impatto negativo sull'andamento delle esportazioni e dell'occupazione, negli ultimi anni le autorità belghe sono intervenute nel processo di fissazione dei salari. Sono state imposte misure di moderazione salariale, compresi limiti agli aumenti dei salari reali e la sospensione dei regimi di indicizzazione salariale. Sono inoltre in fase di attuazione delle riduzioni dei contributi previdenziali. Tuttavia, per garantire la sostenibilità di tale correzione, occorre varare riforme strutturali del quadro regolamentare per la fissazione dei salari in linea con le raccomandazioni del Consiglio degli anni passati. Sebbene il governo intenda rivedere la *Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité* (la "legge del 1996"), che costituisce la base su cui le parti sociali fissano ogni due anni la "norma salariale", finora sono stati realizzati solo scarsi progressi. Formalizzare il legame tra salari e produttività contribuirebbe a consolidare i miglioramenti recenti e a scongiurare il ripetersi dei problemi incontrati in passato.

- (8) Sono stati compiuti alcuni progressi riguardo al funzionamento globale del mercato del lavoro. Gli incentivi all'occupazione sono stati rafforzati da misure volte a ridurre il cuneo fiscale e da modifiche del sistema delle indennità di disoccupazione. Le notevoli differenze in termini di occupazione tra gruppi specifici della popolazione restano tuttavia alla base di un impiego cronicamente inefficiente della manodopera, in particolare fra i lavoratori poco qualificati, i giovani, i lavoratori più anziani e le persone provenienti da un contesto migratorio. Inoltre, le aliquote d'imposta marginali per entrare o rientrare nel mercato del lavoro sono all'origine di inattività e salari bassi per coloro che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare o per determinati tipi di nucleo familiare, come i single e le famiglie monoparentali. È perciò importante specificare meglio e attuare politiche volte a incoraggiare il passaggio dall'inattività o dalla disoccupazione all'occupazione. Le disuguaglianze nell'istruzione legate al contesto socio-economico sono tra le più profonde dell'UE e gli scarsi risultati scolastici spiegano in parte i risultati insoddisfacenti delle persone provenienti da un contesto migratorio e dei giovani poco qualificati. Le riforme dell'istruzione in corso di attuazione intendono contrastare in particolare l'abbandono scolastico, rafforzare l'assistenza e l'istruzione rivolte alla prima infanzia e migliorare la qualità e la pertinenza dei sistemi di formazione professionale. Queste riforme potrebbero agevolare la transizione verso un'economia ad alto contenuto di conoscenza e sempre più orientata ai servizi e ridurre gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e la carenza persistente di manodopera in alcune professioni. Inoltre, i tassi di attività e di occupazione decisamente bassi dei lavoratori più anziani richiedono politiche atte a promuovere l'invecchiamento attivo e a sostenere la domanda del mercato del

lavoro per i lavoratori più anziani. Potrebbero essere infine giustificate misure fiscali supplementari per agevolare l'entrata nel mondo del lavoro.

- (9) Vi è ancora un ampio margine per migliorare la dimensione non legata ai costi della competitività esterna. Per salvaguardare e innalzare i livelli di benessere attuali, occorre concentrarsi maggiormente sull'incremento della produttività e sugli investimenti in capitale basato sulla conoscenza. Per far ciò occorre puntare su prodotti e servizi associati che si situano più in alto nella catena del valore, a partire da prestazioni migliori in termini di innovazione e dalla messa a frutto dei risultati di R&S. Nonostante disponga di un sistema pubblico di ricerca di alta qualità, il Belgio ha un numero relativamente limitato di imprese in rapida crescita in settori innovativi. Il contesto imprenditoriale si scontra altresì con oneri amministrativi e normativi che impediscono la creazione e l'espansione delle imprese. Gli obblighi inerenti alla struttura dell'azionariato e le restrizioni al diritto di voto, alla forma giuridica e alle attività multidisciplinari frenano il dinamismo di mercato per i servizi alle imprese. Le restrizioni operative e le restrizioni in merito al luogo in cui i dettaglianti possono aprire l'esercizio producono effetti analoghi nel settore del commercio al dettaglio. Vi sono inoltre carenze per quanto riguarda l'efficienza del sistema giudiziario, con una scarsa diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Nel loro insieme, questi fattori costituiscono gravi ostacoli agli investimenti privati. Le infrastrutture di qualità scadente e le persistenti strozzature compromettono anche la crescita della produttività e gli investimenti. La rete dei trasporti presenta la carenza di investimenti più importante. La posizione geografica del Belgio, insieme alla presenza di organizzazioni internazionali, ha consentito al paese di attirare un numero elevato di centri di distribuzione, basi logistiche e sedi internazionali di diverse società. Va tuttavia acuendosi il problema della congestione del traffico nelle ore di punta, il che rende il paese meno attraente per gli investitori stranieri e causa notevoli costi economici e ambientali. Si prevede inoltre che il Belgio non sarà conforme al suo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2020; il paese presenta gravi problemi di inquinamento atmosferico. Data l'elevata concentrazione di attività economiche attorno alla capitale e ai porti, le sfide più urgenti sono il miglioramento delle infrastrutture di base del trasporto ferroviario e stradale e la creazione dei collegamenti mancanti tra i principali centri economici. Allo stesso tempo, è importante affrontare il problema della congestione nelle ore di punta mediante il miglioramento dei servizi di trasporto pubblico, una migliore gestione del traffico nonché l'eliminazione delle distorsioni del mercato e degli incentivi fiscali controproducenti, quali il trattamento favorevole riservato ai veicoli aziendali.
- (10) Un'altra sfida riguarda l'adeguatezza della produzione interna di energia elettrica e la sicurezza dell'approvvigionamento in generale. A causa di ripetute interruzioni, i vetusti impianti nucleari del Belgio sono diventati fonti energetiche inaffidabili, mentre la revisione costante del calendario per la graduale eliminazione del parco nucleare ha creato un clima poco propizio per decisioni di investimento a lungo termine. Ciò ha comportato un aumento delle importazioni mentre la sicurezza dell'approvvigionamento è sempre più compromessa. Anche se i rischi per l'approvvigionamento a breve termine si sono attenuati, il fabbisogno di investimento a più lungo termine rimane forte. Oltre a nuove importanti capacità di produzione all'interno del paese e un ulteriore aumento delle interconnessioni, occorre mettere a punto reti intelligenti per sviluppare la gestione della domanda.

Tenuto conto dei tempi lunghi necessari per realizzare progetti di grande portata nel settore dell'energia e dell'elevato fabbisogno di capacità di sostituzione nel prossimo decennio, sarà necessaria un'azione rapida, in particolare per istituire un quadro giuridico adeguato che promuova l'aumento delle capacità di produzione.

- (11) Il Belgio ha realizzato qualche progresso nella riforma del sistema fiscale, in particolare trasferendo l'imposizione fiscale dal lavoro ad altre basi imponibili, il che ridurrà gradualmente il cuneo fiscale che grava sul lavoro. Anche la riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dei contributi sociali a carico del datore di lavoro aiuterà a restringere il divario esistente. Tuttavia, il sistema tributario resta complesso, con basi imponibili erose da specifiche esenzioni, detrazioni e riduzioni di aliquota, il che comporta in alcuni casi perdite di entrate, distorsioni economiche e un pesante onere amministrativo. Inoltre, il trasferimento dell'onere fiscale non sembra essere neutro dal punto di vista del bilancio. Vi è ancora un ampio margine per migliorare l'impostazione del sistema fiscale mediante un ulteriore ampliamento della base imponibile, permettendo così di ridurre sia le aliquote previste per legge che le distorsioni. Vi è inoltre un grande potenziale per un trasferimento favorevole all'ambiente del carico fiscale in considerazione, tra l'altro, del trattamento fiscale favorevole riservato ai veicoli aziendali e alle carte carburante, che concorrono all'inquinamento, alla congestione del traffico e alle emissioni di gas a effetto serra.
- (12) Negli ultimi anni il Belgio ha compiuto importanti progressi per riformare il sistema pensionistico. La legge del 10 agosto 2015 relativa all'aumento dell'età pensionabile, ai requisiti per il pensionamento anticipato e all'età minima per le pensioni di reversibilità fissa una nuova età minima pensionabile e criteri concernenti la durata della carriera per le pensioni ordinarie. Tuttavia, anche dopo le recenti riforme l'aumento previsto del rapporto spesa pensionistica/PIL resta elevato. Un collegamento automatico all'evoluzione della speranza di vita, come raccomandato in passato, ridurrebbe i rischi per la sostenibilità a medio e lungo termine. A questo proposito, il governo ha annunciato l'intenzione di introdurre un regime pensionistico basato sui crediti, che potrebbe consentire la messa in atto di meccanismi di adeguamento automatico in risposta agli sviluppi demografici. Tali questioni continueranno ad essere monitorate da vicino nel quadro del semestre europeo.
- (13) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Belgio, che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte al Belgio 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 del Belgio, 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 raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 3.

- (14) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e il suo parere¹¹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che il Belgio adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

1. pervenire a un aggiustamento annuo di bilancio pari almeno allo 0,6% del PIL verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016 e nel 2017; sfruttare le entrate impreviste per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; convenire una distribuzione degli obiettivi di bilancio tra i vari livelli di governo, con forza esecutiva; semplificare il sistema fiscale ed eliminare le agevolazioni fiscali distorsive;
2. effettuare, in consultazione con le parti sociali, la revisione prevista della "legge del 1996" sulla competitività e sull'occupazione; garantire che i salari possano evolvere in linea con la produttività; garantire l'efficacia delle politiche di attivazione del mercato del lavoro; portare avanti le riforme in materia di istruzione e formazione professionale e fornire sostegno alla formazione, in particolare quella rivolta alle persone provenienti da un contesto migratorio;
3. stimolare la capacità di innovare, in particolare promuovendo gli investimenti nel capitale basato sulla conoscenza; accrescere la concorrenza nei settori dei servizi alle imprese e del commercio al dettaglio eliminando le restrizioni ingiustificate a livello operativo e quelle riguardanti il luogo di apertura dell'esercizio; ovviare alle carenze di investimento nelle infrastrutture di trasporto e nella capacità di generazione di energia.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

¹¹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.