COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 378 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 del Regno Unito

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza del Regno Unito 2012-2017

{SWD(2013) 378 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 del Regno Unito

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza del Regno Unito 2012-2017

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 9, 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 macroeconomici[2], in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea[3],

viste le risoluzioni del Parlamento europeo[4],

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

previa consultazione del comitato economico e finanziario,

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) Sulla base delle proposte della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, 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[5], che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
3 COM(2013) 378 final.
4 P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.
5 Decisione 2013/208/UE del Consiglio del 22 aprile 2013.

tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(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. Hanno convenuto 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 6 luglio 2012 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2012 del Regno Unito e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza 2012 del Regno Unito relativo al periodo 2012-2017.

(5) Il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita[6], segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013. Sempre il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta[7], in cui annoverava il Regno Unito tra gli Stati membri che sarebbero stati oggetto di un esame approfondito.

(6) Il 14 marzo 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando 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) Il 10 aprile 2013 la Commissione ha pubblicato i risultati dell'esame approfondito per il Regno Unito[8] a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che il Regno Unito presenta squilibri macroeconomici che richiedono un monitoraggio e un'azione sul piano delle politiche. In particolare, è opportuno continuare a prestare attenzione agli sviluppi macroeconomici nel settore dell'indebitamento delle famiglie, connesso ai livelli elevati di debito ipotecario e alle caratteristiche del mercato degli immobili residenziali, nonché all'andamento sfavorevole della competitività esterna, soprattutto per quanto riguarda le esportazioni di merci e la debole crescita della produttività.

(8) Il 30 aprile 2013 il Regno Unito ha presentato il suo programma di convergenza, relativo al periodo 2012-2017 e il 30 aprile 2013 il suo programma nazionale di riforma 2013. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(9) A norma del punto 4 del protocollo (n. 15) su talune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, l'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi di cui all'articolo 126, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non si applica al Regno Unito. Il punto 5 del protocollo prevede che il Regno Unito si sforzi di evitare un disavanzo pubblico eccessivo. L'8 luglio 2008 il Consiglio ha deciso, a norma dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea, che nel Regno Unito esiste un disavanzo eccessivo.

---

6 COM(2012) 750 final.
7 COM(2012) 751 final.
8 SWD(2013) 125 final.

(10) Sulla base della valutazione del programma di convergenza 2013 a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del programma sia plausibile. L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma di convergenza è di raggiungere un saldo di bilancio corretto per il ciclo prossimo al pareggio al termine di un periodo slittante di cinque anni. Il picco dell'11,5% del PIL raggiunto nel disavanzo della pubblica amministrazione nel 2009-2010[9] è stato in seguito ridotto al 5,6% del PIL nel 2012-2013 grazie a misure una tantum che hanno ridotto artificialmente il disavanzo di 2 p.p. nel 2012-2013. Dal programma di convergenza emerge tuttavia che il governo probabilmente non rispetterà il termine del 2014-2015 fissato dal Consiglio per la correzione del disavanzo eccessivo, poiché per quell'anno il disavanzo è stimato al 6,0% del PIL. Secondo le proiezioni del programma, l'anno in cui il disavanzo eccessivo sarà corretto è il 2017-2018 (attestandosi al 2,3% del PIL), ossia tre anni dopo il termine fissato dal Consiglio nel dicembre 2009. Il programma prevede che il disavanzo strutturale della pubblica amministrazione ricalcolato dalla Commissione evidenzierà un miglioramento marginale passando dal 5,6% del PIL nel 2013-2014 al 5,1% del PIL nel 2014-2015. Nel periodo dal 2010-2011 al 2012-2013, lo sforzo di bilancio medio riveduto è stimato all'1,0% del PIL, ben al di sotto dell'1¾% del PIL raccomandato dal Consiglio. Il rischio principale per le proiezioni di bilancio deriva da una crescita inferiore al previsto dovuta al persistere di un'inflazione alta che riduce i consumi privati e a un possibile deterioramento del contesto internazionale che potrebbe ripercuotersi sugli scambi commerciali e gli investimenti. Il programma di convergenza non comprende un obiettivo di bilancio a medio termine come previsto dal patto di stabilità e crescita. Il governo ha proseguito con la sua strategia di risanamento di bilancio, ma a causa delle spese superiori al previsto dovute al funzionamento degli stabilizzatori automatici, nonché di un gettito fiscale inferiore alle aspettative, il disavanzo è più alto del previsto. Inoltre, le misure di risanamento finora adottate non sono state sufficienti a raggiungere lo sforzo di bilancio richiesto per correggere il disavanzo eccessivo. Il contributo potenziale alle entrate derivante dalla riforma strutturale, ad esempio finalizzato a una maggiore efficienza del sistema tributario tramite la revisione della struttura delle aliquote IVA, è ancora relativamente poco sfruttato. Il debito pubblico espresso in percentuale del PIL è aumentato dal 56,1% nel 2008-2009 al 90,7% nel 2012-2013. Secondo il programma il rapporto debito/PIL è destinato a salire al 100,8% nel 2015-2016 e nel 2016-2017, per poi calare al 99,4% nel 2017-2018.

(11) La riduzione dell'indebitamento delle famiglie è proseguita nel 2012, ma, al 96% del PIL, tale indebitamento rimane ben al di sopra della media della zona euro e la sua riduzione rischia di non perdurare non appena l'economia si riprenderà e le compravendite degli immobili residenziali torneranno a livelli più normali. I prezzi delle abitazioni restano elevati e volatili in un contesto di carenza di alloggi. In conseguenza degli elevati prezzi delle abitazioni e del diffuso ricorso a mutui ipotecari a tasso variabile, le famiglie sono particolarmente esposte alle variazioni dei tassi d'interesse e all'aumento della disoccupazione. Il governo ha preso provvedimenti per riformare la legislazione sulla pianificazione territoriale, ma l'edilizia abitativa rimane a livelli bassi e il sistema di pianificazione, comprese le restrizioni relative alla "cintura verde", resta un ostacolo importante in materia di offerta di alloggi. Gli interventi statali che stimolano la domanda di abitazioni più dell'offerta, compreso il sistema di incentivazione "*Help to Buy*" recentemente annunciato, rischiano di

[9] 2009-2010 indica l'esercizio che ha inizio il 1° aprile e fine il 31 marzo.

aggravare la situazione aumentando i prezzi delle abitazioni e l'indebitamento delle famiglie. Il sistema di imposizione sui beni immobili del Regno Unito combina un'imposta regressiva (comunale – *Council Tax*) con un'imposta progressiva sulle compravendite (imposta di registro – *Stamp Duty Land Tax*). È probabile che la combinazione tra prezzi elevati delle abitazioni, finanze delle famiglie sotto pressione e criteri di concessione dei prestiti più ponderati continui a impedire a molte famiglie a medio reddito di acquistarsi la casa. In questo contesto, le locazioni di privati potrebbero essere rese più interessanti e costituire una valida alternativa a lungo termine alla casa di proprietà.

(12) Il Regno Unito deve far fronte alla duplice sfida della disoccupazione e della sottooccupazione, in particolare tra i giovani. Il tasso di disoccupazione si attestava al 7,8% a inizio 2013 e dovrebbe rimanere sostanzialmente invariato nel 2013 e nel 2014. La disoccupazione giovanile è molto più elevata: il dato è al 20,7% ed è in costante aumento dal 2007, anno in cui era pari al 14,3%. La percentuale di giovani che non lavora né frequenta un ciclo di istruzione o formazione è del 14,0%. L'occupazione nel settore privato è stata in forte aumento nell'ultimo anno, considerata la lentezza della crescita del PIL, ma i livelli di produttività e la crescita salariale sono stati deboli. Il Regno Unito presenta inoltre un numero eccessivo di lavoratori poco qualificati, per i quali la domanda è in calo, e una carenza di lavoratori altamente qualificati dal punto di vista professionale e tecnico, che contribuisce a una scarsa competitività esterna. Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, una percentuale significativa di giovani non dispone delle competenze e delle qualifiche necessarie per competere con successo nel mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione tra i giovani tra i 15 e i 25 anni poco qualificati è pari al 37,2%, valore nettamente superiore alla media dell'UE. Le politiche esistenti in materia di istruzione e formazione professionale sono eccessivamente incentrate sulle competenze di base e sulle qualifiche di livello 2, a fronte di un'economia che richiede sempre più spesso qualifiche più avanzate. Sono state realizzate iniziative intese a migliorare la qualità dei programmi di apprendistato, ma sono necessari ulteriori sforzi. In particolare, è tutt'ora molto complesso il sistema di qualifiche, il che può avere un impatto negativo sul coinvolgimento delle imprese nei programmi di apprendistato. Il Regno Unito potrebbe basarsi sull'attuale contratto Gioventù per creare una "garanzia per i giovani" al fine di affrontare il nodo della disoccupazione giovanile e in particolare di coloro che non hanno un lavoro né sono iscritti a cicli di istruzione o di formazione.

(13) I bassi incentivi all'occupazione sono un problema annoso nel Regno Unito. Le autorità intendono affrontare la questione con l'introduzione del "credito universale" (*Universal Credit*) che consentirà ai cittadini di mantenere una maggiore percentuale del loro sussidio quando cominciano a lavorare. Il credito universale potrebbe sì avere un impatto positivo sull'occupazione, ma molto dipenderà da quando sarà efficace la sua attuazione e dai servizi di supporto, tra cui l'interazione con altre prestazioni. Parallelamente, molte prestazioni e molti crediti d'imposta destinati alla popolazione in età lavorativa saranno aumentati dell'1% all'anno fino al 2016, percentuale inferiore al tasso di inflazione previsto. Una serie di altre riforme delle prestazioni sociali è stata introdotta nell'aprile 2013. Vi è il rischio di un aumento della povertà, e con esso una maggiore povertà infantile per chi cresce in famiglie in cui non si trova lavoro. Per contro, la portata, il livello e l'incremento sia dei pagamenti universali, sia di quelli concessi in base al reddito a favore dei pensionati sono stati in ampia misura risparmiati dai tagli. Dai primi risultati del programma di lavoro sembra emergere un margine di miglioramento nell'erogazione e nell'efficacia delle prestazioni. Il Regno Unito si trova inoltre costantemente ad affrontare sfide relative all'incremento

dell'occupazione delle persone con figli e al miglioramento dell'accesso a servizi di assistenza all'infanzia di qualità a prezzi accessibili. Con una percentuale del 17,3%, il Regno Unito presenta il secondo tasso più alto dell'UE di bambini che vivono in famiglie in cui nessuno lavora. Attualmente, i costi dei servizi di cura all'infanzia nel Regno Unito sono tra i più elevati dell'UE, il che presenta particolari difficoltà per il secondo percettore di reddito fra le coppie e per le famiglie monoparentali. Nel 2010 solo il 4% dei bambini sotto i tre anni ha usufruito a tempo pieno di servizi di cura all'infanzia formali – un dato che si attesta ben al di sotto della media UE del 14%.

(14) Il livello di indebitamento delle imprese del Regno Unito è piuttosto elevato, eppure alcune imprese incontrano difficoltà ad accedere al credito e gli investimenti delle imprese rimangono a livelli bassissimi. Un calo senza precedenti degli investimenti delle imprese dopo il 2007 si è tradotto in una riduzione degli investimenti fissi lordi al 14,2% del PIL nel 2012, il terz'ultimo posto nell'UE. Il Regno Unito presenta un basso livello di spesa delle imprese per ricerca e sviluppo, un dato che è sceso dall'1,17% del PIL nel 2001 all'1,09% nel 2011. Gli investimenti delle imprese hanno iniziato ad aumentare leggermente, con un incremento annuo del 4,9% nel 2012, ma rimangono a livelli bassi. L'erogazione netta di prestiti alle imprese è rimasta negativa nel 2012. Mentre le imprese più grandi con bilanci solidi sono in grado di contrarre prestiti a costi storicamente bassi, molte altre imprese, in particolare le PMI, hanno difficoltà ad accedere al credito. La situazione è ulteriormente aggravata dalla limitata concorrenza nel settore bancario. Una corretta attuazione delle raccomandazioni del Comitato economico e finanziario sul calcolo prudente dei requisiti patrimoniali delle banche e sulla gestione dei deficit di capitale individuati, senza ostacolare l'attività di prestito a favore dell'economia, dovrebbe contribuire a rafforzare la stabilità finanziaria del sistema bancario del paese.

(15) Il Regno Unito è confrontato alla sfida di rinnovare e potenziare le proprie infrastrutture energetiche e di trasporto. Il paese ha bisogno di ingenti investimenti in nuove capacità di produzione di energia elettrica entro il 2020, sia per sostituire le vecchie centrali destinate a essere dismesse, sia per soddisfare gli impegni a favore delle energie rinnovabili e le norme più rigorose sulle emissioni di CO_2. Con una percentuale del 3,8%, la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia si attesta al 25° posto tra i 27 Stati membri (media UE: 13,0%). Sarà necessario poter contare sulla certezza del diritto per agevolare investimenti adeguati e tempestivi. Le carenze sul piano della capacità e della qualità delle reti di trasporto del Regno Unito costituiscono un problema strutturale per l'economia, in particolare per i produttori, distributori ed esportatori di merci. Attualmente si registra un notevole divario tra gli impegni di finanziamento, pubblici e privati, e le esigenze di investimento incombenti nel settore dei trasporti, cui il governo sta tentando di rispondere dando priorità alla spesa pubblica per le infrastrutture e attirando ulteriori investimenti del settore privato. Anche i costi unitari della costruzione e manutenzione nel settore dei trasporti restano elevati nel Regno Unito.

(16) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Regno Unito, ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma e ha presentato un esame approfondito. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica del Regno Unito, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'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 6.

(17) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza del Regno Unito e il suo parere[10] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

(18) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di convergenza del Regno Unito. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 2, 3, 5 e 6,

RACCOMANDA che il Regno Unito adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di:

1. attuare una strategia di bilancio rafforzata, con il sostegno di misure sufficientemente specifiche, per il 2013-2014 e gli anni successivi; garantire la correzione del disavanzo eccessivo in modo duraturo entro il 2014/2015 e la realizzazione dello sforzo di bilancio di cui alle raccomandazioni formulate dal Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, e avviare un processo di costante riduzione dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL; una correzione duratura degli squilibri di bilancio richiede un'attuazione credibile di riforme strutturali ambiziose, che aumenterebbe la capacità di aggiustamento e agevolerebbe lo sfruttamento del potenziale di crescita; perseguire una stretta di bilancio adottando un approccio differenziato e favorevole alla crescita, anche dando la priorità a una tempestiva spesa in conto capitale con elevati ritorni economici e adottando un approccio equilibrato nella composizione delle misure di risanamento, oltre a promuovere la sostenibilità di bilancio a medio e lungo termine; al fine di aumentare le entrate, applicare più diffusamente l'aliquota IVA normale;

2. realizzare ulteriori misure per aumentare l'offerta di alloggi, anche attraverso un'ulteriore liberalizzazione della pianificazione territoriale e un funzionamento efficiente del sistema di pianificazione; garantire che la politica abitativa, compreso il regime "*Help to Buy*", non incoraggi un eccessivo ricorso al credito ipotecario, comportando così un aumento dei prezzi delle abitazioni; proseguire sulla strada delle riforme della tassazione sui beni immobili al fine di ridurre le distorsioni e promuovere la costruzione tempestiva di alloggi; adottare provvedimenti per migliorare il quadro giuridico che regola i mercati della locazione, in particolare rendendo più interessanti le locazioni a lungo termine sia per locatari, sia per locatori;

3. sulla base del contratto Gioventù, intensificare le misure per combattere la disoccupazione giovanile, ad esempio tramite una "garanzia per i giovani"; aumentare la qualità e la durata degli apprendistati, semplificare il sistema delle qualifiche e intensificare il coinvolgimento dei datori di lavoro, in particolare nella trasmissione di competenze tecniche di livello avanzato e intermedio; ridurre il numero di giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno competenze di base molto limitate, tra l'altro attuando efficacemente il programma sugli apprendistati;

4. intensificare gli sforzi per sostenere le famiglie a basso reddito e ridurre la povertà infantile garantendo che il credito universale e altre riforme del sistema previdenziale forniscano un sistema fiscale e previdenziale equo, caratterizzato da incentivi più netti al lavoro e servizi di supporto; accelerare l'attuazione delle previste misure atte

[10] A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

a ridurre i costi dei servizi di cura all'infanzia e migliorarne la qualità e la disponibilità;

5. attuare ulteriori misure per migliorare la disponibilità di finanziamenti bancari e non bancari per il settore delle imprese facendo in modo che le misure vadano principalmente a vantaggio di imprese economicamente sostenibili, in particolare PMI; ridurre gli ostacoli all'ingresso nel settore bancario e i costi del passaggio da una banca all'altra, oltre ad agevolare l'emergere delle cosiddette *challenger bank*, ossia di istituti che si propongono come alternativa alle principali banche del paese, mediante la dismissione di attività bancarie; dare effettiva attuazione alle raccomandazioni del Comitato economico e finanziario su una valutazione prudente dei requisiti patrimoniali delle banche e sulla gestione dei deficit di capitale individuati;

6. adottare misure per facilitare un rapido aumento degli investimenti in infrastrutture di rete, in particolare mediante la promozione di processi di pianificazione e processi decisionali più efficienti e solidi; prevedere un quadro normativo stabile per gli investimenti in nuove capacità energetiche, ivi comprese le energie rinnovabili; migliorare la capacità e la qualità delle reti di trasporto grazie a una maggiore prevedibilità e certezza in materia di pianificazione e di finanziamento e allo sfruttamento della combinazione più efficace di fonti di capitale pubbliche e private.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente