



Bruxelles, 5.6.2019  
COM(2019) 519 final

Raccomandazione di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sul programma nazionale di riforma 2019 dei Paesi Bassi e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dei Paesi Bassi**

Raccomandazione di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **sul programma nazionale di riforma 2019 dei Paesi Bassi e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dei Paesi Bassi**

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<sup>1</sup>, 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 macroeconomici<sup>2</sup>, in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

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 21 novembre 2018 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2019. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il Consiglio europeo del 21 marzo 2019 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 21 novembre 2018 la Commissione ha anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui i Paesi Bassi sono stati annoverati tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha altresì adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 21 marzo 2019. Il 9 aprile

---

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

<sup>2</sup> GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

2019 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro ("raccomandazione per la zona euro").

- (2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, i Paesi Bassi dovrebbero assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 3. In particolare, le misure di investimento e quelle a sostegno della crescita salariale contribuiranno a dare seguito alla prima raccomandazione per la zona euro per quanto concerne riequilibrio della zona euro, le misure fiscali contribuiranno a dare seguito alla seconda raccomandazione per la zona euro in materia di lotta per quanto concerne la lotta alla pianificazione fiscale aggressiva e la riduzione della distorsione a favore del debito per le famiglie contribuirà a dare seguito alla quarta raccomandazione per la zona euro per quanto concerne la riduzione delle distorsioni a favore del debito nella tassazione.
- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa ai Paesi Bassi 2019<sup>3</sup>, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì l'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati il 27 febbraio 2019<sup>4</sup>. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che i Paesi Bassi presentano squilibri macroeconomici. In particolare, lo stock elevato di debito privato e l'ingente avanzo delle partite correnti sono fonte di squilibri che hanno rilevanza transfrontaliera. Pur rimanendo elevato, il rapporto debito privato/PIL ha continuato a diminuire sia per quanto concerne il debito delle imprese che per quanto concerne quello delle famiglie, grazie al sostegno della crescita economica. Tuttavia, il debito nominale delle famiglie sta aumentando lentamente per effetto della crescita dei prezzi delle abitazioni.
- (4) Il 29 aprile 2019 i Paesi Bassi hanno presentato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di stabilità 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (5) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>5</sup>, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo accordo 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 SIE a una sana gestione economica<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> SWD(2019) 1018 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

- (6) I Paesi Bassi sono attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di stabilità 2019 il governo prevede di ridurre l'avanzo delle amministrazioni pubbliche dall'1,5 % del PIL nel 2018 allo 0,0 % del PIL nel 2022. Sulla base del saldo strutturale ricalcolato<sup>7</sup>, l'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale dello 0,5 % del PIL, continuerà ad essere superato durante l'intero periodo di riferimento del programma. Secondo il programma di stabilità 2019, il rapporto debito pubblico/PIL si ridurrà passando dal 52,4 % del PIL nel 2018 al 44,6 % del PIL nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione, il saldo strutturale diminuirà da un avanzo dello 0,8 % del PIL nel 2018 allo 0,7 % del PIL nel 2019 e allo 0,2 % del PIL nel 2020, superiore all'obiettivo di bilancio a medio termine. Il debito delle amministrazioni pubbliche continuerà a registrare una decisa tendenza al ribasso. Nel complesso, il Consiglio è del parere che i Paesi Bassi rispetteranno le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2019 e nel 2020. Al tempo stesso, sarebbe importante servirsi delle politiche di bilancio e strutturali per sostenere l'aumento degli investimenti, sempre nel rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine.
- (7) Per quanto riguarda la sostenibilità di bilancio, l'aumento previsto della spesa pubblica per l'assistenza di lunga durata evidenzia un rischio medio per la sostenibilità a lungo termine. Nel 2015 il governo ha trasferito gran parte del sistema di assistenza di lunga durata a livello comunale per migliorarne l'efficienza e diminuire la spesa pubblica. L'impatto di questa riforma sulla sostenibilità di bilancio deve essere monitorato.
- (8) A partire da novembre 2018, i fondi del Fondo di garanzia dei depositi, dotato di personalità giuridica indipendente, sono stati trasferiti da un conto separato presso la banca centrale olandese a un conto presso il Tesoro. Il Fondo olandese di garanzia dei depositi è stato creato gradualmente e, ad oggi, ha accumulato circa 1 miliardo di EUR, con un importo supplementare di 4 miliardi di EUR che le banche sono tenute a versare entro il 2024, che avrebbe dovuto essere investito in un portafoglio diversificato di attività a basso rischio, in linea con la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. Il trasferimento del conto del fondo riduce il livello del debito lordo, ma non incide in alcun modo sul disavanzo pubblico. In seguito a tale trasferimento, il Tesoro sarà in grado di utilizzare i fondi per finanziare la spesa pubblica, ma dovrà metterli nuovamente a disposizione qualora fosse necessario rimborsare i depositanti o finanziare interventi conformemente al suo mandato giuridico, il che potrebbe incidere sulla stabilità finanziaria.
- (9) Nei Paesi Bassi le famiglie uniscono grandi attività non liquide nel settore degli alloggi e delle pensioni con un debito elevato, e la loro situazione debitoria le rende vulnerabili agli shock finanziari ed economici. L'elevato indebitamento delle famiglie è spiegato da generosi sgravi fiscali sul pagamento degli interessi sui mutui ipotecari, ma anche dalla mancanza di un segmento medio ben funzionante sul mercato della locazione e da elevati risparmi pensionistici obbligatori. Nel far fronte all'elevato indebitamento delle famiglie una sfida fondamentale è costituita dal mercato immobiliare, in cui le modalità di finanziamento degli immobili residenziali e di risparmio del settore sono condizionate dalle rigidità e dagli incentivi distorsivi che si sono accumulati nel corso dei decenni. Dal 2012 sono state attuate diverse misure che hanno parzialmente migliorato la situazione. L'annunciata accelerazione della riduzione della deducibilità fiscale degli interessi sui mutui ipotecari è stata

---

<sup>7</sup> Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

trasformata in legge ed entrerà in vigore nel 2020. Ciononostante, l'agevolazione fiscale sui pagamenti dei mutui ipotecari rimane generosa, continuando a determinare una sostanziale distorsione a favore del debito per le famiglie. Allo stesso tempo, il mercato dell'affitto privato, in quanto unico segmento non sovvenzionato, rimane scarsamente sviluppato e comprende il 13 % delle abitazioni. La mancanza di un segmento medio ben funzionante sul mercato della locazione incoraggia le famiglie ad acquistare anziché affittare, determinando livelli elevati del rapporto debito/reddito e una vulnerabilità finanziaria.

- (10) Per quanto il sistema pensionistico produca buoni risultati in relazione all'adeguatezza delle pensioni e alla sostenibilità di bilancio, vi sono ripercussioni negative sull'equità intergenerazionale, sulla trasparenza in materia di diritti pensionistici e sulla flessibilità. Inoltre, i contributi pensionistici professionali sono elevati e fluttuano in funzione delle prestazioni dei fondi pensione, incidendo potenzialmente sulla spesa delle famiglie in modo prociclico. Una riforma del sistema pensionistico potrebbe comportare, nel corso del ciclo di vita, una riduzione dei contributi pensionistici obbligatori e consumi più stabili (o "*consumption smoothing*"). Il governo intende riformare in misura considerevole il secondo pilastro pensionistico al fine di migliorare la copertura e creare un sistema più trasparente, flessibile ed equo sotto il profilo attuariale. Una riforma simultanea delle istituzioni del mercato dell'edilizia abitativa e del sistema pensionistico ha il potenziale per ridurre il debito delle famiglie e renderle meno vulnerabili agli shock finanziari ed economici, con ricadute positive sulla resilienza macroeconomica e sulla crescita economica.
- (11) Nonostante livelli bassi di disoccupazione, tassi elevati di posti vacanti e una crescente carenza di lavoratori, la crescita dei salari nominali è rimasta moderata (pari all'1,1 % nel 2017 e al 2,4 % nel 2018). I salari definiti dai contratti collettivi sono aumentati in media del 2,1 % nel 2018, mentre le retribuzioni del settore pubblico sono aumentate a un ritmo più sostenuto (del 3 % nella seconda metà del 2018). Inoltre, sono stati raggiunti accordi salariali che hanno portato a un aumento nominale del 7 % in due anni per tutti i dipendenti pubblici dell'amministrazione centrale. Ulteriori finanziamenti sono stati destinati all'aumento degli stipendi dei docenti della scuola primaria. Il governo ha inoltre adottato diverse misure di bilancio che riducono il carico fiscale sul lavoro e mirano ad accrescere il reddito netto disponibile delle famiglie attive. L'ulteriore rafforzamento del reddito disponibile delle famiglie tramite il rafforzamento delle condizioni che sostengono la crescita dei salari, e la riforma del secondo pilastro del sistema pensionistico perché sia più trasparente, più equo dal punto di vista intergenerazionale e più resiliente agli shock, potrebbero sostenere la domanda interna e contribuire al riequilibrio della zona euro.
- (12) La lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva è essenziale per rendere i sistemi fiscali più efficienti ed equi, come riconosciuto nella raccomandazione del 2019 relativa alla zona euro. Gli effetti di ricaduta delle strategie aggressive di pianificazione fiscale tra Stati membri richiedono un'azione coordinata delle politiche nazionali a completamento della legislazione dell'UE. I Paesi Bassi hanno adottato misure per fronteggiare tali strategie, ma l'elevato livello dei dividendi, delle royalty e degli interessi versati tramite i Paesi Bassi indica che la normativa tributaria del paese è impiegata dalle imprese impegnate nella pianificazione fiscale aggressiva. Gran parte degli stock di investimenti diretti esteri è detenuta da "società veicolo". La mancanza di ritenute d'imposta sui pagamenti in uscita (ossia effettuati dai residenti dell'UE verso paesi terzi) di royalty e interessi può comportare un'elusione fiscale totale se tali pagamenti non sono soggetti a imposizione nella giurisdizione del beneficiario.

L'annuncio di un programma di riforma in materia di fiscalità, con l'introduzione di ritenute d'imposta sui pagamenti di royalty e interessi in caso di abuso o di pagamenti verso paesi a basso tasso di imposizione, rappresenta un passo avanti per ridurre la pianificazione fiscale aggressiva e dovrebbe essere attentamente monitorato.

- (13) La crescita dell'occupazione registrata negli ultimi anni è dovuta principalmente all'occupazione temporanea e al lavoro autonomo, anche se la crescita occupazionale per i lavoratori dipendenti con contratti a tempo indeterminato ha recentemente superato quella per i lavoratori dipendenti con contratti a tempo determinato. Tuttavia, la percentuale di posti di lavoro flessibili rimane elevata e rappresenta una quota considerevole del mercato del lavoro. La percentuale elevata dei contratti a tempo determinato, come pure il rapido incremento del lavoro autonomo senza dipendenti, si collocano in un contesto di grandi disparità in termini di regolamentazione del lavoro applicabile e tutela del lavoro e di differenze in materia di legislazione fiscale e della sicurezza sociale. Il governo ha adottato un pacchetto di misure (progetto di legge sul mercato del lavoro in equilibrio, "*Wet Arbeidsmarkt in Balans*") volte ad agevolare l'assunzione di personale a tempo indeterminato e a ridurre la flessibilità dei contratti flessibili. Dopo che il Parlamento avrà adottato queste misure, che dovrebbero entrare in vigore nel 2020, sarebbe opportuno monitorarne attentamente l'attuazione. Inoltre, sono state annunciate alcune misure per alleggerire l'obbligo dei datori di lavoro di continuare a pagare gli stipendi per due anni in caso di malattia. Tuttavia ad oggi non sono state adottate altre misure concrete. Alcuni di questi fattori istituzionali continuano pertanto a incentivare finanziariamente i lavoratori dipendenti a iniziare a lavorare come lavoratori autonomi o favoriscono il ricorso allo status di lavoratore autonomo senza dipendenti. I lavoratori autonomi sono spesso sottoassicurati per l'invalidità, la disoccupazione e la vecchiaia, il che potrebbe incidere sulla sostenibilità a lungo termine del sistema di sicurezza sociale. Inoltre, l'applicazione delle misure per contrastare il lavoro autonomo fittizio è stata sospesa fino al 2020.
- (14) Nonostante un mercato del lavoro che nel complesso funziona bene, la promozione delle pari opportunità di lavoro e dell'inclusione attiva continua a essere una sfida importante, in particolare per le persone provenienti da un contesto migratorio, per quelle che si trovano ai margini del mercato del lavoro e per coloro che sono economicamente inattivi. Inoltre, esiste ancora un potenziale di forza lavoro non sfruttato, in particolare tra le numerose donne che lavorano a tempo parziale.
- (15) Le competenze tecniche e digitali e i professionisti qualificati sono fondamentali per la capacità di innovazione dell'economia dei Paesi Bassi e per aumentare la produttività. Ciò evidenzia la necessità di investire maggiormente nella formazione, anche per quanto concerne le competenze digitali, e di promuovere opportunità flessibili di miglioramento delle competenze e di riqualificazione. Per migliorare la capacità di innovazione della società occorrono anche investimenti per sostenere l'istruzione nel campo della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica. Inoltre, l'aumento di investimenti in competenze, istruzione e formazione è fondamentale per migliorare l'accesso al mercato del lavoro e l'occupabilità di coloro che sono ai margini del mercato del lavoro, ed è un fattore che al tempo stesso promuove le pari opportunità e l'inclusione attiva.
- (16) Se è vero che l'intensità degli investimenti destinati alla ricerca e allo sviluppo nei Paesi Bassi è salita al 2 %, essa è ancora ben al di sotto sia dell'obiettivo nazionale del 2,5 % che dei livelli delle migliori prestazioni. In termini di produttività, i Paesi Bassi sono uno dei paesi con i migliori risultati in molti settori. La continua crescita della produttività dipende quindi in larga misura dall'innovazione, e potrebbe trarre

vantaggio da investimenti aggiuntivi in ricerca e sviluppo e in innovazione, specialmente nel settore privato.

- (17) La transizione energetica e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra richiedono notevoli investimenti per garantire uno sviluppo economico più sostenibile ed efficiente sotto il profilo delle risorse. È probabile che i Paesi Bassi superino gli obiettivi fissati per il 2020 in materia di riduzione dei gas a effetto serra, mentre il conseguimento degli obiettivi per il 2030 richiederà l'adozione di ulteriori misure. Gli obiettivi per il 2020 in materia di efficienza energetica primaria e di energie rinnovabili non saranno raggiunti senza misure supplementari. L'obiettivo dei Paesi Bassi per l'energia rinnovabile entro il 2023 definito dall'accordo in materia di energia dovrebbe essere raggiungibile grazie agli investimenti nei parchi eolici offshore. Entro la fine del 2019 il governo dei Paesi Bassi intende adottare un piano nazionale per l'energia e il clima che fornisca una panoramica degli investimenti necessari di qui al 2030 per le diverse dimensioni dell'Unione dell'energia, comprese le energie rinnovabili, l'efficienza energetica, la sicurezza dell'approvvigionamento, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi.
- (18) Il traffico congestionato continua ad essere un problema nei Paesi Bassi che sono un paese densamente popolato e ben attrezzato nonché, con il più grande porto dell'UE a Rotterdam e uno dei principali aeroporti a Schiphol, un polo logistico chiave per l'UE. Il problema è stato parzialmente affrontato con ulteriori opere infrastrutturali, ma il costo sociale continua a essere elevato, così come le ore perse nel traffico.
- (19) La programmazione dei fondi dell'UE per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a rispondere ad alcune delle necessità individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese<sup>8</sup>, consentendo ai Paesi Bassi di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati.
- (20) Nell'ambito del semestre europeo 2019, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dei Paesi Bassi, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019, il programma nazionale di riforma 2019, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte ai Paesi Bassi 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 dei Paesi Bassi, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (21) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 ed è del parere<sup>9</sup> che i Paesi Bassi rispetteranno il patto di stabilità e crescita.
- (22) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di stabilità 2019. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 3, e contribuiscono inoltre all'attuazione della raccomandazione per la zona euro, in particolare la prima e la quarta raccomandazione per la zona euro. Le politiche di

---

<sup>8</sup> SWD(2019) 1018 final.

<sup>9</sup> A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

bilancio cui si fa riferimento nella raccomandazione di cui al punto 3 contribuiscono, tra l'altro, a correggere gli squilibri connessi all'avanzo delle partite correnti,

RACCOMANDA che i Paesi Bassi adottino provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di:

1. ridurre la distorsione a favore del debito per le famiglie e le distorsioni nel mercato dell'edilizia abitativa, anche tramite il sostegno allo sviluppo del mercato privato della locazione; garantire che il secondo pilastro del sistema pensionistico sia più trasparente, più equo dal punto di vista intergenerazionale e più resiliente agli shock; attuare politiche volte ad aumentare il reddito disponibile delle famiglie, anche tramite il rafforzamento delle condizioni che sostengono la crescita dei salari, nel rispetto del ruolo delle parti sociali; affrontare le caratteristiche del sistema fiscale che possono facilitare una pianificazione fiscale aggressiva, in particolare mediante pagamenti in uscita, specialmente attuando le misure annunciate;
2. ridurre gli incentivi a favore dei lavoratori autonomi senza dipendenti, promuovendo nel contempo un'adeguata protezione sociale per i lavoratori autonomi, e contrastare il lavoro autonomo fittizio; rafforzare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e aggiornare le competenze, in particolare di coloro che si trovano ai margini del mercato del lavoro e della popolazione inattiva;
3. nel rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine, sostenere l'aumento degli investimenti utilizzando le politiche di bilancio e strutturali; indirizzare la politica economica in materia di investimenti verso i settori della ricerca e dello sviluppo, in particolare nel settore privato, delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e delle strategie di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nonché verso l'eliminazione delle strozzature nel settore dei trasporti.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*