



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 526 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 della Finlandia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Finlandia

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2019 della Finlandia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Finlandia

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 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. Il testo 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 la Finlandia non è stata annoverata 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 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, la Finlandia dovrebbe assicurare

¹ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 1.

l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti 3 e 4. In particolare, orientare la politica economica connessa agli investimenti nei settori specificati consentirà di dare seguito alla seconda raccomandazione per la zona euro, ossia il sostegno agli investimenti, e le misure intese a contenere l'indebitamento delle famiglie consentiranno di dare seguito alla quarta raccomandazione per la zona euro per quanto riguarda la riduzione del debito privato.

- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Finlandia 2019², 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.
- (4) Il 4 aprile 2019 la Finlandia ha presentato il programma nazionale di riforma 2019 e il programma di stabilità 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per 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 Consiglio³, 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 economica⁴.
- (6) La Finlandia è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di stabilità 2019, presentato su una base di politiche invariate dal precedente governo appena prima delle elezioni politiche tenutesi in aprile, il governo prevede un saldo nominale di -0,3 % del PIL nel 2019, in calo rispetto allo 0,7 % del PIL del 2018. Secondo il governo, si stima che il saldo migliori ulteriormente fino allo 0 % nel 2020, per poi peggiorare nuovamente a -0,1 % nel 2021 e a -0,3 % nel 2022. Sulla base del saldo strutturale ricalcolato⁵, si stima che l'obiettivo di bilancio a medio termine, fissato a un disavanzo strutturale dello 0,5 % del PIL, continuerà a essere superato durante l'intero periodo di programmazione, tenendo conto nel 2019 delle tolleranze legate all'attuazione delle riforme strutturali per le quali è concessa una deviazione temporanea. Il rapporto debito pubblico/PIL, che ha raggiunto il picco del 63,4 % nel 2015, è sceso al 58,9 % nel 2018. Secondo il programma di stabilità 2019, si stima che il rapporto debito/PIL continuerà a ridursi fino a raggiungere il 57,4 % del PIL nel 2021. Si stima un ulteriore aumento al 57,7 % del PIL nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio risulta sostanzialmente

² SWD(2019) 1025 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

plausibile. I rischi principali per le proiezioni di bilancio si riferiscono allo sfioramento dei costi connessi all'invecchiamento e a una maggiore inflazione.

- (7) Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha raccomandato alla Finlandia di raggiungere nel 2019 l'obiettivo di bilancio a medio termine, tenendo conto delle tolleranze legate all'attuazione delle riforme strutturali per le quali è concessa una deviazione temporanea. Ciò è in linea con un tasso massimo di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta⁶ del 2,9 % nel 2019, pari a un deterioramento consentito del saldo strutturale dello 0,2 % del PIL. In base alle previsioni di primavera 2019 della Commissione, nel 2019 si ritiene che la Finlandia raggiungerà l'obiettivo di bilancio a medio termine, tenendo conto della tolleranza concessa legata alla clausola sulle riforme strutturali.
- (8) Nel 2020, in considerazione del divario previsto tra prodotto effettivo e prodotto potenziale della Finlandia pari allo 0,8 %, secondo la matrice di aggiustamento concordata nell'ambito del patto di stabilità e crescita, il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non può superare l'1,9 %, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,5 % del PIL. In base alle previsioni di primavera 2019 della Commissione, a politiche invariate si stima che la Finlandia sia a rischio di una certa deviazione nel 2020. Nel complesso, il Consiglio è del parere che la Finlandia rispetterà le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2019 e che debba essere pronta ad adottare ulteriori misure per assicurare la conformità alle disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2020.
- (9) Si stima che nei prossimi decenni aumenterà la spesa per le pensioni, l'assistenza sanitaria e soprattutto l'assistenza sociale (assistenza a lungo termine), a causa dell'invecchiamento della popolazione e del calo della forza lavoro. Secondo la relazione 2018 sulla sostenibilità di bilancio l'aumento previsto della spesa dovuta all'invecchiamento necessita di un risanamento di bilancio pari al 2 % del PIL per stabilizzare il rapporto debito/PIL a lungo termine. Il 7 marzo 2019 il parlamento nazionale ha respinto una riforma delle amministrazioni e dei servizi sanitari e sociali regionali, intesa ad affrontare tali questioni e a garantire un accesso equo e a ridurre i tempi d'attesa. In Finlandia, una percentuale di persone superiore alla media dell'UE riferisce di non poter accedere alle cure mediche necessarie. In particolare, le persone escluse dalla forza lavoro incontrano difficoltà nell'ottenere le cure mediche necessarie a causa delle lunghe liste d'attesa.
- (10) Il mercato del lavoro finlandese sta diventando teso a causa del calo della popolazione in età lavorativa e dell'aumento dei livelli di posti non occupati. Allo stesso tempo i tassi di attività e di occupazione in Finlandia sono inferiori a quelli degli altri paesi nordici, con una disoccupazione strutturale stabile al 7 % nel 2018. Questo rispecchia parzialmente le trappole dell'inattività e della disoccupazione che ostacolano un migliore impiego della forza lavoro. Fra i principali ostacoli al ritorno all'occupazione si annoverano il complesso sistema delle prestazioni previdenziali e la combinazione dei diversi tipi di indennità. Le prestazioni decadono rapidamente all'aumentare del

⁶ La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da finanziamenti dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le prestazioni di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di quattro anni. Sono comprese le misure discrezionali in materia di entrate o l'aumento discrezionale delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure a tantum sia per quanto riguarda le entrate che la spesa.

reddito, con il rischio che la ripresa del lavoro possa non rivelarsi sufficientemente remunerativa. L'incertezza sul livello delle prestazioni e il tempo necessario per ripristinarle riducono l'attrattiva dei lavori a tempo parziale o a breve termine. L'esperimento del reddito minimo, i cui risultati preliminari sono stati pubblicati nel febbraio del 2019, fornisce indicazioni per rivedere il sistema di previdenza sociale al fine di abbinare in modo più efficace le prestazioni ai redditi.

- (11) Gli investimenti a favore dell'inclusione sociale, in particolare dei gruppi più lontani dal mercato del lavoro, sono necessari per aumentare il tasso di partecipazione ora che i tassi di attività e di occupazione sono prossimi ai livelli pre-crisi. Riforme globali mirate a promuovere la partecipazione al mercato del lavoro sono in grado di creare migliori opportunità lavorative per alcuni gruppi. Ciò interessa le persone provenienti da un contesto migratorio, le donne in età fertile, gli uomini poco qualificati, le persone parzialmente atte a lavorare e le persone con disabilità. Alcuni servizi destinati ai disoccupati e agli inattivi sono dispersi fra autorità ed erogatori distinti. Aiutare questi gruppi a entrare e a restare nel mercato del lavoro richiede appositi servizi e politiche di attivazione e riabilitazione integrati. Il divario occupazionale e retributivo di genere trova origine anche nelle responsabilità di cura di lunga durata che fanno capo alle donne. Il governo ha avviato un processo di riforma del congedo familiare, senza tuttavia portarlo a termine.
- (12) Garantire l'offerta di manodopera in tempi di cambiamenti demografici e tecnologici è fondamentale per promuovere una crescita sostenibile e inclusiva in Finlandia. L'investimento nelle competenze, in particolare quelle pertinenti per il mercato del lavoro, consente di far fronte alle sfide generate dai mutamenti strutturali dell'economia. I cambiamenti tecnologici richiedono una formazione continua e una riconversione della manodopera mediante modalità di apprendimento flessibili, anche con un'attenzione all'apprendimento, all'istruzione e alla formazione degli adulti, che potrà aumentare la mobilità del lavoro, ridurre gli squilibri fra domanda e offerta di competenze e aiutare a soddisfare le future esigenze del mercato del lavoro.
- (13) La Finlandia rischia di non realizzare l'obiettivo 2020 del 50 % di riciclaggio dei rifiuti urbani. In particolare, i rifiuti urbani sono sempre più spesso inceneriti (60 % nel 2017 rispetto a 55 % nel 2016).
- (14) Sebbene la spesa per la ricerca e lo sviluppo si stia stabilizzando, la Finlandia ha subito il calo più brusco di tutti gli Stati membri dell'UE dal 2009 degli investimenti del settore privato per la ricerca e lo sviluppo. Nonostante un miglioramento della situazione macroeconomica negli ultimi anni, gli investimenti del settore privato nella ricerca e nello sviluppo non mostrano ancora segni di ripresa. Un'elevata intensità di investimento in ricerca e sviluppo costituisce un fattore chiave che promuove il cambiamento strutturale per stimolare i settori dell'economia ad alta intensità di conoscenze e per rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine. Inoltre, la collaborazione fra gli istituti per l'istruzione superiore e il settore delle imprese resta una delle principali strozzature allo stimolo e alla commercializzazione delle innovazioni.
- (15) In presenza di una popolazione sparsa, le strozzature nei trasporti possono impedire alle persone di trasferirsi per trovare un impiego. Gli investimenti strategici nelle infrastrutture dei trasporti possono migliorare la mobilità del lavoro e rafforzare quindi il funzionamento dei mercati del lavoro. Parallelamente, considerato che i trasporti incidono in modo relativamente importante sul prezzo finale dei prodotti in Finlandia

rispetto agli altri Stati membri dell'UE, le interconnessioni tra infrastrutture possono incrementare l'accesso ai mercati esteri.

- (16) Investire strategicamente nella decarbonizzazione delle industrie ad alta intensità di energia e del settore dei trasporti contribuisce a raggiungere gli obiettivi economici e climatici a lungo termine. La Finlandia è un leader nelle innovazioni del settore delle energie pulite e della spesa privata per la ricerca e lo sviluppo in quest'ambito. Ulteriori investimenti in alcuni dei programmi in materia di energie pulite entro il 2021, conformemente agli impegni assunti, sono in grado di aiutare la Finlandia a centrare gli obiettivi di neutralità carbonica. Oltre agli ambiziosi obiettivi del paese di incrementare la quota di biocarburanti, l'elettrificazione rappresenta un'opzione efficiente in termini di costi per la decarbonizzazione del settore dei trasporti, tenuto conto dell'avanzato stato della decarbonizzazione della generazione di energia.
- (17) Bassi tassi d'interesse e migliori prospettive economiche hanno aumentato il volume complessivo dei prestiti, in particolare attraverso le cooperative immobiliari, che costituiscono una caratteristica forma di proprietà immobiliare. Parallelamente, il credito al consumo sta aumentando rapidamente, e una quota crescente è concessa da banche estere, altri enti finanziari (diversi dagli istituti di credito), società di piccolo prestito e prestiti "peer-to-peer". Il debito delle famiglie si attesta quindi a un livello storicamente elevato (67 % del PIL nel 2017). Essendo prevalentemente a tasso variabile, tale debito costituisce un rischio in caso di aumento dei tassi d'interesse a medio termine. L'Autorità di vigilanza finanziaria finlandese ha adottato una serie di misure volte a contenere l'aumento dell'indebitamento delle famiglie. Tuttavia, a breve non è prevista nessuna riduzione attiva dell'indebitamento, soprattutto perché i tassi d'interesse restano bassi e la fiducia dei consumatori è ancora relativamente buona.
- (18) Attualmente la Finlandia non dispone di un registro dei crediti completo (ossia che contenga informazioni positive e negative sui debitori) relativo alle principali banche. La mancanza di tale registro può impedire alle banche di avere un quadro chiaro dell'indebitamento complessivo delle famiglie. L'anno scorso sono stati svolti lavori preparatori per istituire un registro di questo tipo.
- (19) La programmazione dei fondi dell'UE per il periodo 2021-2027 è in grado di colmare alcune delle lacune individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese⁷, consentendo alla Finlandia di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati, tenendo conto delle disparità regionali.
- (20) Nell'ambito del semestre europeo 2019 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Finlandia, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019 e il programma nazionale di riforma 2019, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Finlandia 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 della Finlandia, 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.

⁷ SWD(2019) 1025 final.

- (21) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 e il suo parere⁸ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (22) Alla luce di tale 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 da 1 a 4,

RACCOMANDA che la Finlandia adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di:

1. assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi l'1,9 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,5 % del PIL. migliorare l'efficienza in termini di costi dei servizi sociali e di assistenza sanitaria nonché l'accesso equo a questi;
2. migliorare gli incentivi ad accettare un impiego e potenziare le competenze e l'inclusione sociale, in particolare attraverso servizi ben integrati per i disoccupati e gli inattivi;
3. concentrare la politica economica di investimento sulla ricerca e l'innovazione, la transizione energetica verso un'economia a basse emissioni di carbonio e i trasporti sostenibili, tenendo conto delle disparità regionali;
4. rafforzare il monitoraggio del debito delle famiglie e istituire il sistema di registrazione dei crediti.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

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