

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 12 luglio 2011

sul programma nazionale di riforma 2011 di Malta e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato di Malta, 2011-2014

(2011/C 215/04)

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 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il 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 l'occupazione e la crescita 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 Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione ⁽²⁾, 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.
- (3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima Analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di *governance* economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato e ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.
- (4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'Analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso ri-

forme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

- (5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (6) Malta ha presentato il 28 aprile 2011 il programma nazionale di riforma 2011 e il 29 aprile 2011 l'aggiornamento del programma di stabilità 2011 relativo al periodo 2011-2014. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.
- (7) Con l'insorgere della crisi economica le esportazioni e gli investimenti hanno registrato una drastica flessione e il PIL reale è diminuito del 3,4 % nel 2009. L'occupazione ha subito solo una lieve contrazione, anche grazie al sostegno pubblico. Al forte incremento delle esportazioni e degli investimenti delle imprese registrato nel 2010 hanno fatto riscontro, nello stesso anno, una netta ripresa dell'attività economica e una flessione della disoccupazione. Dato l'elevato livello del debito pubblico (61,5 % del PIL nel 2008), il governo non ha adottato misure di stimolo fiscale di ampia portata e nel 2009 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche (3,7 % del PIL) è rimasto inferiore a quello dell'area dell'euro nel suo insieme. Nel 2010 i rapporti disavanzo di bilancio/PIL e debito/PIL sono rimasti sostanzialmente stabili.
- (8) Sulla base della valutazione del programma di stabilità aggiornato a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico su cui si basano le proiezioni di bilancio sia lievemente favorevole, in particolare negli ultimi anni del periodo del programma di stabilità. Dal 3,6 % del PIL nel 2010, il programma di stabilità prevede di riportare il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del valore di riferimento stabilito dal trattato entro il 2011. In seguito, il progresso graduale verso l'obiettivo a medio termine di un bilancio in pareggio in termini strutturali dovrà essere accompagnato da un impegno a garantire un risanamento sostenibile e prevalentemente basato sulla spesa. Tuttavia, il programma di stabilità non prevede che l'obiettivo a medio termine sia conseguito nel periodo di riferimento del programma di stabilità. Si prevede che il rapporto debito/PIL passerà dal livello record del 68 % del PIL nel 2010 al 63,7 % del PIL nel 2014, grazie a un saldo primario positivo e in via di consolidamento. Lo sforzo di aggiustamento strutturale medio annuo nel periodo 2012-2014, calcolato dalla Commissione, è sostanzialmente in linea con il patto di stabilità e crescita. Tuttavia, i risultati di bilancio potrebbero essere peggiori

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

⁽²⁾ Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio, del 19 maggio 2011, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 138 del 26.5.2011, pag. 56).

del previsto a causa di possibili eccedenze di spesa e della mancanza di informazioni sulle misure a sostegno dello sforzo di risanamento dopo il 2011.

- (9) Proseguire il risanamento delle finanze pubbliche per conseguire l'obiettivo a medio termine è una sfida cruciale per Malta. Sebbene il bilancio per il 2011 stabilisca misure volte a correggere il disavanzo eccessivo nel 2011, in caso di scostamenti si renderebbero necessari ulteriori interventi. La credibilità della strategia di risanamento a medio termine, che non è ancora sostenuta da misure concrete, risulterebbe rafforzata da un quadro pluriennale di bilancio più rigoroso. Uno dei principali punti deboli è il carattere non vincolante degli obiettivi pluriennali, che comporta un orizzonte di programmazione di bilancio relativamente breve. Nel programma di stabilità si afferma che si sta valutando l'opportunità di introdurre una normativa in materia di spesa.
- (10) Secondo l'ultima valutazione della Commissione, i rischi relativi alla sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine appaiono superiori all'impatto di bilancio a lungo termine dell'invecchiamento demografico, tenuto conto anche delle pensioni, che è decisamente superiore a Malta rispetto alla media UE. Inoltre, la presenza dei lavoratori più anziani nel mercato del lavoro è estremamente modesta a causa dell'età pensionabile ancora relativamente bassa, del frequente ricorso a programmi di prepensionamento e della ridotta partecipazione delle donne di età più avanzata. La riforma pensionistica del 2006 ha cominciato ad affrontare la questione della sostenibilità innalzando l'età pensionabile, ancorché molto gradualmente, e ha affrontato il problema dell'adeguatezza delle pensioni future, in particolare attraverso meccanismi di indicizzazione più generosi e l'introduzione di una pensione minima nazionale garantita. Il programma nazionale di riforma fa riferimento al processo di consultazione in corso sulle proposte di ulteriore riforma presentate dal gruppo di lavoro «pensioni», che prevedono tra l'altro l'istituzione di un collegamento esplicito tra età pensionabile e speranza di vita e l'introduzione di un secondo pilastro pensionistico obbligatorio e di un terzo pilastro volontario. Tuttavia, il programma nazionale di riforma non propone una strategia globale per l'invecchiamento attivo che accompagni i cambiamenti legislativi previsti e in corso. L'incidenza relativamente elevata del lavoro sommerso costituisce un rischio per la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine. Nel programma nazionale di riforma il governo presenta una serie di misure per ovviare a tale problema, ma non formula proposte di revisione del sistema fiscale e previdenziale che mirino a rendere il lavoro più proficuo. Promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è un'altra sfida importante per Malta, che registra il tasso di occupazione femminile più basso dell'UE. Nel programma nazionale di riforma il governo ha presentato numerose iniziative a favore delle lavoratrici. L'attuazione di tali misure e il loro impatto dovrebbero formare oggetto di valutazione nel 2012.
- (11) Negli ultimi anni il sistema industriale maltese ha subito una profonda ristrutturazione, passando da un apparato ad alta intensità di manodopera a nuove attività ad elevato valore aggiunto. Ne è conseguito uno squilibrio tra domanda e offerta di competenze sul mercato del lavoro: ciò mette in luce la necessità di offrire le competenze richieste dai nuovi settori, in particolare attraverso l'istruzione superiore, al fine di diversificare ulteriormente la base economica di Malta.
- (12) Con il 36,8 % nel 2009 rispetto a una media UE del 14,4 %, Malta registra il più elevato tasso di abbandoni scolastici dell'UE. Modesta risulta anche la percentuale di persone di età compresa tra 30 e 34 anni con un livello di istruzione terziaria o equivalente (21,1 % rispetto a una media UE del 32,3 % nel 2009). Entro il 2020 il paese mira a ridurre gli abbandoni scolastici al 29 % e ad aumentare al 33 % la percentuale delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o di livello equivalente. Nel 2011 Malta ha introdotto misure destinate a indirizzare le persone a rischio di abbandono scolastico verso percorsi di carriera interessanti, attraverso la formazione professionale o una seconda opportunità di apprendimento.
- (13) Malta è uno dei pochi Stati membri dell'UE dotati di un meccanismo generalizzato di indicizzazione dei salari. Gli aumenti salariali sono collegati a un meccanismo vincolante di adeguamento al costo della vita che fa sì che essi siano in linea con l'andamento passato dell'inflazione, benché proporzionalmente più elevati ai livelli retributivi più bassi. Insieme al salario minimo, tale meccanismo può ulteriormente ostacolare la competitività dei settori ad alta intensità di manodopera. La questione assume particolare rilievo alla luce dei recenti rincari dell'energia, che potrebbero portare a una spirale salari-prezzi.
- (14) Per coprire il suo fabbisogno energetico Malta è quasi interamente dipendente dalle importazioni di petrolio, che rendono l'economia vulnerabile alle fluttuazioni dei prezzi petroliferi. Questo aspetto, insieme all'inadeguatezza del sistema energetico maltese, può risultare svantaggioso per l'imprenditorialità e la competitività delle piccole e medie imprese. Dallo sfruttamento del potenziale di produzione energetica da fonti rinnovabili potrebbe derivare il duplice vantaggio di rafforzare la competitività e conseguire gli obiettivi in materia di clima ed energia. Tuttavia, il programma nazionale di riforma reca scarse informazioni sulle misure previste nel settore energetico, delle quali risulta quindi difficile valutare la fattibilità e l'efficacia in termini di costi.
- (15) Malta ha assunto una serie di impegni nell'ambito del patto Euro Plus. Gli impegni si riferiscono a due settori del patto: competitività e sostenibilità delle finanze pubbliche. Sul piano fiscale, essi mirano a rafforzare l'affidabilità e la trasparenza del quadro di bilancio, valutando nel contempo la possibilità di introdurre meccanismi destinati ad accrescere la disciplina nell'esecuzione del bilancio. Sul versante della produttività sono previste misure destinate a migliorare il contesto imprenditoriale e le condizioni di finanziamento delle imprese nonché a rafforzare la concorrenza nel settore dei servizi, con particolare riguardo alle telecomunicazioni. Pur essendo contemplati dal programma nazionale di riforma, gli impegni del patto Euro Plus non riguardano l'occupazione e la stabilità finanziaria. Nonostante pongano l'accento sulla necessità di rafforzare la produttività, le autorità maltesi

non riconoscono che il vigente meccanismo di indicizzazione dei salari incide negativamente sulla competitività del paese. Gli impegni del patto Euro Plus sono stati valutati e presi in considerazione nelle raccomandazioni.

- (16) La Commissione ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma di Malta, compresi gli impegni nel quadro del patto Euro Plus. Ha tenuto conto non solo della loro importanza per la sostenibilità delle politiche finanziarie e socioeconomiche di Malta, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, vista la necessità di rafforzare la *governance* economica complessiva dell'UE fornendo un contributo a livello dell'UE a sostegno delle future decisioni nazionali. Alla luce di quanto precede, pur riconoscendo l'opportunità di mirare al conseguimento dell'obiettivo a medio termine, la Commissione ritiene che sussistano rischi significativi per la strategia di risanamento, che non è sostenuta da misure concrete, e teme che, come è già avvenuto in passato, potrebbero verificarsi eccedenze di spesa. Inoltre, il carattere non vincolante del quadro di bilancio a medio termine potrebbe non giocare a favore della disciplina fiscale. I costi dell'invecchiamento demografico, relativamente elevati nel lungo periodo, e, in particolare, la spesa pensionistica, mettono a repentaglio la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche di Malta. Il programma nazionale di riforma riconosce le principali sfide strutturali cui deve far fronte l'economia maltese; tuttavia, appare giustificato riservare maggiore attenzione ad alcune questioni, tra cui in particolare un migliore utilizzo del potenziale occupazionale dell'economia, il riesame e l'adozione di provvedimenti intesi a riformare il meccanismo di fissazione dei salari al fine di garantire un migliore allineamento tra evoluzione salariale e andamento della produttività e la diversificazione energetica.
- (17) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio, del 16 febbraio 2010, a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato di Malta per il 2011; il suo parere⁽¹⁾ trova riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai successivi punti 1 e 2. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma di Malta,

RACCOMANDA che Malta adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

1. garantire la correzione del disavanzo eccessivo nel 2011, conformemente alle raccomandazioni EDP, prepararsi ad

adottare ulteriori misure volte ad evitare eventuali scostamenti e adottare misure concrete a sostegno del conseguimento dell'obiettivo di disavanzo fissato per il 2012. Riportare l'elevato livello del debito pubblico verso il basso e garantire un progresso adeguato verso l'obiettivo a medio termine. Al fine di rafforzare la credibilità della strategia di risanamento a medio termine, definire le misure generali necessarie, inserire gli obiettivi di bilancio in un quadro pluriennale di bilancio vincolante e basato su regole precise e migliorare il monitoraggio dell'esecuzione del bilancio;

2. adottare provvedimenti volti a garantire la sostenibilità del sistema pensionistico accelerando il progressivo innalzamento dell'età pensionabile e agganciando quest'ultima alla speranza di vita. Accompagnare l'innalzamento dell'età pensionabile prevista dalla legge con una strategia globale per l'invecchiamento attivo, scoraggiare il ricorso a programmi di prepensionamento e incoraggiare il ricorso a regimi privati di risparmio-pensione;
3. adeguare il sistema educativo alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare adottando misure volte a migliorare l'accesso all'istruzione superiore e rafforzando l'efficacia del sistema di formazione professionale. Adottare misure volte a ridurre il tasso di abbandoni scolastici provvedendo, entro il 2012, a identificare, analizzare e quantificare le cause di tale fenomeno e istituendo un meccanismo che consenta di monitorare regolarmente il tasso di successo delle misure e di riferire al riguardo;
4. rivedere e adottare i necessari provvedimenti per riformare, in consultazione con le parti sociali e conformemente alla prassi nazionale, il meccanismo di fissazione e di indicizzazione dei salari al fine di garantire che l'evoluzione salariale rifletta meglio l'andamento della produttività del lavoro e della competitività;
5. intensificare gli sforzi per ridurre la dipendenza di Malta dalle importazioni di petrolio realizzando investimenti a favore delle energie rinnovabili e facendo ampio ricorso ai fondi UE disponibili per ammodernare le infrastrutture e promuovere l'efficienza energetica.

Fatto a Bruxelles, addì 12 luglio 2011.

Per il Consiglio

Il presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Previsto all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97.