

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 9 luglio 2013

sul programma nazionale di riforma 2013 di Malta e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità di Malta 2012-2016

(2013/C 217/15)

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 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,

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 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 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 ⁽³⁾, che insieme formano gli «orientamenti integrati». Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

⁽³⁾ Mantenuti per il 2013 dalla decisione 2013/208/UE del Consiglio, del 22 aprile 2013, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 118 del 30.4.2013, pag. 21).

- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato o di governo degli Stati membri hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione, che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, di UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi hanno stabilito 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 10 luglio 2012 il Consiglio ha adottato una raccomandazione ⁽⁴⁾ sul programma nazionale di riforma 2012 di Malta e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità di Malta, 2012-2015.
- (5) Il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013. Il 28 novembre 2012 la Commissione ha altresì adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui annoverava Malta tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un'analisi approfondita.
- (6) Il Parlamento europeo è stato debitamente coinvolto nel semestre europeo conformemente al regolamento (CE) n. 1466/97 e, il 7 febbraio 2013, ha adottato una risoluzione sull'occupazione e gli aspetti sociali nell'analisi annuale della crescita 2013 e una risoluzione sul contributo all'analisi annuale della crescita per il 2013.
- (7) 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 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.
- (8) Il 10 aprile 2013 la Commissione ha pubblicato i risultati dell'analisi approfondita per Malta a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi della Commissione ha portato la stessa a concludere che Malta presenta squilibri macroeconomici che meritano un monitoraggio e richiede un'azione sul piano delle politiche. Un monitoraggio attento è opportuno, in particolare, per seguire gli sviluppi nel settore bancario e nel mercato immobiliare. Una particolare attenzione alle politiche è necessaria per assicurare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.
- (9) Il 30 aprile 2013 Malta ha presentato il suo programma di riforma nazionale 2013 e il suo programma di

⁽⁴⁾ GU C 219 del 24.7.2012, pag. 61.

stabilità relativo al periodo 2012-2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

- (10) Sulla base della valutazione del programma di stabilità 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. Il 4 dicembre 2012 il Consiglio ha abrogato la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo a Malta ⁽¹⁾, dato che nel 2011 questo era stato corretto in un modo che, in base alle previsioni di autunno 2012 dei servizi della Commissione, appariva duraturo. Nel 2012, tuttavia, Malta ha registrato un disavanzo pubblico pari al 3,3 % del PIL, ossia nuovamente al di sopra del valore di riferimento del 3 % del PIL. Obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma di stabilità è ridurre progressivamente il disavanzo dal 3,3 % del PIL del 2012 allo 0,8 % del PIL nel 2016, vale a dire compiendo progressi gradualmente verso il conseguimento dell'obiettivo a medio termine (OMT). Il programma di stabilità conferma come OMT il pareggio in termini strutturali, che è più di quanto chieda il patto di stabilità e crescita, ma la realizzazione non è prevista nell'arco del periodo coperto dal programma di stabilità. L'obiettivo del programma di stabilità per il disavanzo 2013 si basa su un aumento relativamente consistente del gettito fiscale, che lo scenario macroeconomico sottostante non pare giustificare completamente. Inoltre, non è sostenuto a sufficienza da misure dettagliate, mancanza che si riscontra anche per gli anni successivi. Ne consegue una modifica del saldo strutturale (ricalcolato) previsto notevolmente superiore rispetto alle previsioni dei servizi della Commissione. Secondo queste ultime, a politiche invariate, il saldo strutturale migliora di appena ¼ di punto percentuale del PIL nel 2013 e solo

marginalmente nel 2014. Secondo le proiezioni il debito pubblico rimarrà al di sopra della soglia del 60 % del PIL per tutto il periodo di riferimento del programma di stabilità. Le autorità nazionali prevedono che il debito salga al 74,2 % del PIL nel 2014 per poi cominciare a scendere fino al 70 % entro il 2016. Secondo le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione, il rapporto debito/PIL aumenterà con un ritmo leggermente più veloce, attestandosi al 74,9 % nel 2014, dato che il disavanzo primario continuerà ad aumentare. Avendo corretto il disavanzo eccessivo nel 2011, Malta rientra ora in un triennio di transizione, iniziato nel 2012, riguardo all'applicabilità del parametro di riferimento per la riduzione del debito. Nel 2012 Malta non ha compiuto progressi sufficienti verso il soddisfacimento del criterio del debito né si prevede che li compia nel 2013-2014. Sebbene il quadro di bilancio di Malta sia alquanto flessibile, il suo carattere non vincolante e l'orizzonte breve della programmazione di bilancio non sono propizi ad una sana posizione di bilancio. Non è stata ancora recepita la direttiva 2011/85/UE ⁽²⁾ sui quadri di bilancio né è

stato ancora introdotto nell'ordinamento nazionale il principio del pareggio strutturale di bilancio previsto dal trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 a Bruxelles. Il programma di stabilità afferma che il governo intende istituire un consiglio di bilancio, ma non espone piani concreti al riguardo.

- (11) Sulla qualità delle finanze pubbliche continuano a pesare il problema del rispetto dell'obbligo tributario e l'evasione fiscale. Le autorità hanno varato vari provvedimenti in materia ed altri sono in via di definizione, ma è necessario un controllo attento dell'attuazione perché non si sono ancora materializzati risultati concreti. Gli incentivi fiscali che inducono le imprese ad indebitarsi restano molto alti. Nel 2012 Malta spiccava per il secondo posto che occupava tra i paesi con il maggiore divario nel trattamento fiscale tra finanziamento dei nuovi investimenti tramite il debito e finanziamento tramite partecipazione al capitale, una distorsione a favore del debito che può determinare un eccesso di indebitamento delle società e un'allocazione inefficiente del capitale. Malta è uno dei pochi paesi in cui non vigono disposizioni di contrasto alla distorsione a favore del debito.
- (12) Malta resta confrontata a sfide di sostenibilità delle finanze pubbliche in considerazione dell'impatto dell'invecchiamento della popolazione sul bilancio, che le proiezioni indicano notevolmente superiore alla media dell'UE. Oltre la metà del previsto aumento totale della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione è riconducibile all'aumento della spesa pensionistica, mentre l'età pensionabile prevista per legge resta bassa rispetto a quella di altri Stati membri e l'innalzamento disposto con la riforma del 2006 procede lentamente. È necessaria un'ulteriore riforma per assicurare la sostenibilità preservando nel contempo l'adeguatezza delle rendite e risolvendo la questione dell'equità intergenerazionale. Sebbene se ne sia discusso con le parti sociali, non è stata presentata alcuna proposta concreta di ulteriore riforma delle pensioni. Il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani è basso e deve ancora essere elaborata una strategia globale di invecchiamento attivo. Combinata al previsto invecchiamento della popolazione, la limitatezza dell'offerta di assistenza sanitaria di base rischia di determinare nel lungo periodo una spesa sanitaria elevata. La debole capacità amministrativa determina complessità e lungaggini nelle procedure relative agli appalti pubblici.
- (13) Le misure adottate per ridurre il tasso di abbandono scolastico, fra cui il recente avvio dei preparativi di una strategia in materia, sono valutate positivamente, anche nella prospettiva di ridurre lo squilibrio fra domanda e offerta di competenze. L'efficacia dell'impegno sul piano delle politiche profuso sarà subordinata ad un'attuazione adeguata e tempestiva, sulla quale occorrerà esercitare un controllo attento. Il collegamento insufficiente fra istruzione e formazione ed esigenze del mercato del lavoro costituisce, tuttavia, un punto di notevole strozzatura. Un

⁽¹⁾ Decisione 2012/778/UE del Consiglio, del 4 dicembre 2012 (GU L 342 del 14.12.2012, pag. 43).

⁽²⁾ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 41).

contributo alla promozione di una forza lavoro orientata alle esigenze del mercato del lavoro è atteso anche dalla prevista creazione di una formula unica di apprendistato che copra più livelli di qualifica.

- (14) Malta ha adottato anche iniziative rilevanti per aumentare la partecipazione delle donne alla forza lavoro, finalizzate soprattutto a una conciliazione migliore tra vita professionale e vita familiare. Anche grazie ad un effetto di coorte positivo, il tasso di occupazione femminile è in continua ascesa, ma vi sono ancora margini di miglioramento: il tasso di occupazione femminile resta basso, la presenza di figli ha ancora un impatto considerevole sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il divario di genere nell'occupazione è il più grande dell'Unione. Il potenziamento della promozione di regimi di lavoro flessibili e l'aumento dell'offerta e dell'accessibilità economica di strutture di cura all'infanzia e di doposcuola a vantaggio di una fascia più ampia della popolazione possono contribuire a fare salire ulteriormente il tasso di occupazione femminile.
- (15) Le peculiarità del meccanismo maltese di adeguamento al costo della vita paiono smorzare gli effetti negativi sull'andamento complessivo del mercato del lavoro e sull'adeguamento delle retribuzioni: è infatti previsto un aumento a importo fisso, ossia una compensazione solo parziale dell'inflazione per le retribuzioni superiori allo stipendio base «di riferimento», vigono disposizioni derogatorie a livello sia micro sia macro e la contrattazione salariale è del tutto decentrata. In caso di fasi estremamente negative del ciclo economico, tuttavia, il sistema rappresenta ancora una potenziale sfida per la flessibilità dei salari reali, ostacolando sia l'adeguamento del mercato del lavoro sia la competitività. La volatilità del prezzo di alcuni elementi che compongono l'indice dei prezzi usato nel meccanismo, in particolare i prezzi dell'energia, potrebbero esercitare pressioni inflazionistiche mediante spirali salari-prezzi. Per attenuare i rischi potenziali rivestono quindi importanza fondamentale la rilevazione di dati su retribuzioni e produttività a livello settoriale e un monitoraggio attento dell'impatto del sistema d'indicizzazione dei salari. Le autorità maltesi dovrebbero monitorare attentamente l'impatto del meccanismo sull'economia ed essere pronte a riformarlo secondo necessità.
- (16) La competitività di Malta resta a rischio a causa della limitatissima diversificazione e della carente prestazione ambientale dell'approvvigionamento energetico, che determinano tariffe elevate dell'energia elettrica. L'insicurezza è acuita dalla situazione finanziaria disastrosa in cui versa il principale fornitore di energia (*Enemalta*), uno stato di cose che si prevede migliori dopo il 2014 grazie all'elettrodotto che collegherà Malta alla Sicilia. Sebbene siano proseguite varie iniziative, quali la penetrazione del fotovoltaico, la quota delle fonti di energia rinnovabile resta particolarmente esigua e la fattibilità di progetti di vasta portata, come lo sviluppo di parchi eolici, pare a rischio. Si riscontrano progressi nell'efficienza energetica, in particolare degli edifici pubblici, grazie tra l'altro al sostegno finanziario dell'Unione. Anche la prestazione ambientale del sistema di trasporto maltese è carente. Malta trarrebbe giovamento da una strategia di trasporto globale volta a migliorare il trasporto pubblico, la rete stradale e le prestazioni del sistema in termini di emissioni di CO₂ e a incoraggiare ulteriormente l'uso di mezzi di trasporto alternativi alle autovetture.
- (17) Il settore bancario maltese è molto grande rispetto all'economia del paese. Benché questo stato di cose dipenda soprattutto dalla presenza di banche nazionali «secondarie» e di banche internazionali, con esposizione limitata verso l'economia maltese, una vigilanza costante e rigorosa su tali soggetti è giustificata al fine di evitare che le loro attività si ripercuotano negativamente sulla stabilità finanziaria. Le banche nazionali continuano ad essere pesantemente esposte verso il mercato immobiliare, mentre le riserve specifiche per perdite su crediti sono relativamente esigue. La situazione è stata dibattuta a livello politico, ma la discussione non è ancora sfociata in adeguati interventi normativi. Sulla stabilità finanziaria pesa l'ulteriore rischio causato dalle inefficienze del sistema giudiziario. I tempi lunghi necessari per la risoluzione dei casi d'insolvenza ostacolano l'effettiva tutela dei diritti di garanzia e, in momenti di tensione economica, possono costituire un ulteriore aggravio per i bilanci delle banche e aumentarne le perdite, con conseguente necessità di procedere a ricapitalizzazioni.
- (18) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica di Malta, ha valutato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità e ha presentato un'analisi approfondita. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica di Malta, 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 di 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 5.
- (19) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e il suo parere ⁽¹⁾ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (20) Alla luce dell'analisi approfondita della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 2 e 5.
- (21) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi il

⁽¹⁾ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro ⁽¹⁾. In quanto paese la cui moneta è l'euro, Malta dovrebbe assicurare anche l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che Malta adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di:

- 1) specificare e attuare le misure necessarie per realizzare lo sforzo annuale di aggiustamento strutturale previsto dalle raccomandazioni del Consiglio nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi, al fine di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2014 in modo duraturo e favorevole alla crescita, limitando il ricorso a misure una tantum o temporanee. Una volta corretto il disavanzo eccessivo, perseverare nello sforzo di aggiustamento strutturale con un ritmo consono a raggiungere l'OMT entro il 2019. Varare nel 2013 un quadro pluriennale di bilancio vincolante e basato su regole precise. Provvedere all'effettiva attuazione delle misure adottate per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e contrastare l'evasione fiscale e intervenire per ridurre la distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese;
- 2) per assicurare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, continuare a riformare il sistema pensionistico per frenare l'aumento previsto della spesa, anche mediante misure come abbreviando i tempi per l'innalzamento dell'età pensionabile prevista per legge, innalzando l'età pensionabile effettiva allineando l'età pensionabile o le prestazioni pensionistiche all'andamento della speranza di vita e incoraggiando il risparmio privato a fini pensionistici. Adottare misure per migliorare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani elaborando e attuando una strategia globale di invecchiamento attivo. Portare avanti riforme del sistema sanitario per migliorare l'efficienza in termini di costi nel settore, in particolare potenziando l'offerta pubblica di assistenza sanitaria di base. Migliorare l'efficienza e abbreviare i tempi delle procedure relative agli appalti pubblici;
- 3) perseverare nelle politiche per la riduzione dell'abbandono scolastico, in particolare varando un sistema globale di monitoraggio, e migliorare la pertinenza dell'istruzione e formazione ai fini del mercato del lavoro per colmare i divari fra domanda e offerta di competenze, anche grazie all'annunciata riforma dell'apprendistato. Continuare a sostenere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro promuovendo regimi di lavoro flessibili, in particolare grazie al miglioramento dell'offerta e dell'accessibilità economica delle strutture di cura all'infanzia e di doposcuola;
- 4) perseverare negli sforzi di diversificazione del mix energetico e delle fonti di energia, in particolare aumentando la diffusione delle energie rinnovabili e assicurando il completamento dell'elettrodotto con la Sicilia nei tempi previsti. Mantenere lo slancio per promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni nel settore dei trasporti;
- 5) adottare misure per potenziare ulteriormente gli accantonamenti per perdite di valore dei crediti nel settore bancario, per attenuare i rischi potenziali derivanti dall'esposizione verso il mercato immobiliare. Proseguire le politiche tese ad una vigilanza rigorosa sul settore bancario, anche riguardo alle banche nazionali «secondarie» e alle banche a orientamento internazionale. Migliorare l'efficienza complessiva del sistema giudiziario, ad esempio abbreviando i tempi della risoluzione dei casi d'insolvenza.

Fatto a Bruxelles, il 9 luglio 2013

Per il Consiglio
Il presidente
R. ŠADŽIUS

⁽¹⁾ Cfr. pagina 97 della presente Gazzetta ufficiale.