



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 803 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 di Cipro

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato di Cipro, 2011-2014

{SEC(2011) 721 definitivo}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 di Cipro

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato di Cipro, 2011-2014

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 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

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 europea 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'occupazione³, 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.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU C , pag.

³ Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/EU del Consiglio del 19 maggio 2011.

- (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 riforme 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) Il 6 maggio 2011 Cipro ha presentato il suo programma nazionale di riforma e il 7 maggio 2011 l'aggiornamento del suo programma di stabilità relativo al periodo 2010-2014. Onde tener conto di eventuali correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.
- (7) L'economia cipriota sta registrando un modesto recupero dopo aver sperimentato nel 2009 la prima contrazione dell'economia degli ultimi trentacinque anni, quando il PIL reale è sceso dell'1,7%. Il mercato del lavoro ha sofferto a causa della recessione, raggiungendo un tasso di disoccupazione del 6,5% nel 2010. Anche le finanze pubbliche si sono deteriorate. Il bilancio delle pubbliche amministrazioni è passato da un saldo attivo ad un disavanzo del 6% del PIL nel 2009, spinto da stabilizzatori automatici, misure di stimolo fiscale discrezionali per contrastare il rallentamento dell'economia e effetti piuttosto importanti dovuti ad una crescita che ha generato un ridotto gettito fiscale. L'attività economica, nel 2010, ha segnato un modesto miglioramento registrando una crescita dell'1%, spinta principalmente dall'accumulo delle scorte dopo la notevole diminuzione verificatasi nel 2009, accompagnata da una lieve ripresa dei consumi privati. Il previsto rafforzamento dell'economia dovrebbe favorire il mercato del lavoro, mentre si prevede una modesta ripresa dell'occupazione e un calo della disoccupazione dal picco toccato alla fine del 2010.
- (8) Basandosi sulla valutazione del programma di stabilità aggiornato ai sensi del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, quest'ultimo è del parere che lo scenario macroeconomico alla base delle previsioni di bilancio sia plausibile fino al 2012, ma troppo ottimista per il periodo successivo, alla luce delle previsioni dei servizi della Commissione della primavera 2011. Il programma di stabilità mira a ridurre il disavanzo di bilancio al 4% del PIL nel 2011 e al 2,6% nel 2012, in linea con le raccomandazioni del Consiglio e a proseguire nel consolidamento successivamente. Il programma prevede che il rapporto debito/PIL raggiunga un picco nel 2012 per poi scendere successivamente. Il miglioramento medio annuo del saldo strutturale per il periodo 2011-2012 è dell'1,5% del PIL, in linea con le raccomandazioni del Consiglio. Tale miglioramento strutturale, però, sarà inferiore a quanto richiesto dal patto di

stabilità e crescita nel 2013 e nel 2014. L'obiettivo di medio termine (OMT), che consiste nel pareggio di bilancio in termini strutturali, non sarà raggiunto entro il periodo oggetto del programma. Mentre l'aggiustamento complessivo programmato si basa su riduzioni di spesa, la maggior parte delle misure prese nel 2011 riguardano il lato delle entrate. Nel complesso, nel percorso di consolidamento indicato nel programma sono presenti rischi negativi, associati ad una continua azione di riequilibrio dovuta ad una crescita che ha generato un ridotto gettito fiscale, alla pratica di adottare nel corso dell'esercizio bilanci suppletivi e all'attuazione tempestiva di misure non ancora concordate con le parti sociali e altre ancora da precisare (ad esempio il contenimento della spesa corrente). Alla luce di questi rischi, può essere necessario adottare ulteriori misure se gli sviluppi macroeconomici o di bilancio dovessero rivelarsi peggiori di quanto inizialmente previsto.

- (9) Nonostante il calo a circa il 9% del PIL nel 2010, il disavanzo delle partite correnti è ancora rilevante e in grado di frenare la crescita economica nel medio termine. Le consistenti uscite del settore pubblico dovranno essere finanziate dal debito estero o dal risparmio privato interno. La seconda possibilità comporterebbe una crescita più contenuta del prodotto potenziale venendo ad incidere sui consumi privati o sugli investimenti (effetto di spiazzamento, o crowding-out). Nel medio termine il disavanzo dovrebbe continuare a ridursi, anche se ad un ritmo moderato. Il 13 luglio 2010, nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi, il Consiglio ha raccomandato alle autorità di Cipro di rafforzare la natura vincolante anche del loro quadro di bilancio di medio termine. Finora non sono stati comunicati progressi. Secondo il programma di stabilità, il quadro di bilancio di medio termine deve essere pienamente attuato a partire dall'esercizio finanziario 2014, piuttosto che 2012, come previsto fino a recentemente. Pertanto, il suo impatto si farà sentire solo nel medio termine. L'attuazione tempestiva del nuovo quadro di bilancio è importante per assicurare il successo di un risanamento duraturo delle finanze pubbliche.
- (10) Il settore bancario ha superato bene la crisi finanziaria globale e la crisi del debito sovrano nell'area dell'euro, senza necessità di interventi dello Stato. Tuttavia, con attività che superano di sei volte il PIL, escludendo le affiliate e le succursali di banche estere, e di dieci volte il PIL se le si include, il settore bancario è grande in relazione all'economia. Inoltre, esso è relativamente concentrato, con il mercato dominato da tre gruppi nazionali che detengono circa il 55% delle attività bancarie consolidate totali, escludendo le cooperative di credito. I rischi esistenti sui mercati finanziari internazionali impongono che si prosegua in una gestione prudente del bilancio e in una attività di vigilanza prudente. Esistono due diverse autorità di vigilanza: la Banca centrale di Cipro per le banche commerciali e l'Autorità per la vigilanza e lo sviluppo delle società cooperative (ASDCS) per gli istituti di credito cooperativo. Nonostante le raccomandazioni del FMI ad adottare un'unica autorità di vigilanza sia per le banche che per gli istituti di credito cooperativo, non sono stati compiuti progressi.
- (11) L'impatto di bilancio previsto a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione è ben al di sopra della media UE, principalmente in conseguenza di un aumento relativamente consistente della spesa per le pensioni in percentuale del PIL nei decenni a venire. Nel 2009 è stata adottata una riforma del sistema pensionistico. Essa guarda principalmente al lato delle entrate e potrebbe solo rallentare in misura minima l'aumento della spesa per le pensioni. I progressi relativi alla riforma sanitaria, finalizzata a ridurre la prevista crescita delle spese istituendo un sistema sanitario

nazionale e trasformando gli ospedali pubblici in enti autonomi, sono stati molto limitati.

- (12) L'adeguamento automatico semestrale dell'indennità per il costo della vita (COLA) è direttamente collegato alla variazione percentuale media dell'indice dei prezzi al consumo negli ultimi sei mesi rispetto ai sei mesi precedenti. Esso gode di un forte sostegno delle parti sociali ed è rimasto non negoziabile durante il processo di contrattazione collettiva. Tuttavia, la sua applicazione uniforme non permette alle retribuzioni di riflettere le differenze di produttività dei diversi settori. I difetti del COLA sono, anzitutto, che le retribuzioni sono collegate solo ai prezzi dei prodotti e non ai guadagni di produttività. In secondo luogo, coloro che beneficiano maggiormente di questo sistema sono quelli che hanno i redditi più alti (il 70% dei quali ha retribuzioni che sono indicizzate attraverso il COLA), mentre la maggior parte di quanti hanno le retribuzioni più basse (ad esempio gli operai non specializzati) non sono coperti (solo il 6% è indicizzato attraverso il COLA). In terzo luogo, il COLA esercita un impatto significativo sulle finanze pubbliche in quanto, oltre a stipendi e salari, costituisce un elemento essenziale di pensioni, assegni e altre indennità.
- (13) Mentre l'occupazione a Cipro è più elevata della media dell'UE, il mercato del lavoro mostra forti squilibri di genere. I divari occupazionali tra generi, il costo e la disponibilità di strutture per l'infanzia (posizione geografica e la vicinanza ai luoghi di lavoro), la scarsità di forme flessibili di occupazione e il divario persistentemente elevato delle retribuzioni tra i generi sono riconosciuti nel PNR come strozzature che ostacolano l'occupazione e la crescita. Mentre i risultati ottenuti a livello della scuola secondaria e dell'università a Cipro sono elevati, l'istruzione e la formazione professionale (VET) non sembra essere un'opzione attraente. L'elevata disoccupazione giovanile, combinata ad un'alta percentuale di individui con elevato titolo di studio totalmente disoccupati, è segno di un grave sfasamento delle capacità nell'economia di Cipro. Inoltre, la partecipazione a forme di formazione nell'arco della vita è bassa per un paese che ha generalmente buoni livelli di istruzione, in particolare per certi gruppi (gli individui con bassa formazione professionale, gli anziani e i disoccupati). Per affrontare queste questioni, il PRN prevede di istituire una serie di nuovi istituti VET post istruzione secondaria a partire dal 2012-2013. Nel complesso, l'obiettivo strategico del paese di passare da posti a bassa produttività a posti ad alta produttività verrebbe notevolmente avvantaggiato dal riorientamento del sistema di istruzione e di formazione per creare un mix migliore di capacità in grado di soddisfare la domanda del mercato del lavoro.
- (14) Cipro ha adottato una legge generale per il recepimento della direttiva servizi nel luglio 2010. Vi sono tuttavia delle preoccupazioni in merito alla completezza del recepimento in quanto permangono molti ostacoli allo stabilimento e alla libera prestazione di servizi nella normativa specifica per settore, dove non sono stati introdotti emendamenti. Tali ostacoli variano da quelli di carattere generale, come le autorizzazioni richieste dalle autorità locali per le attività commerciali o la durata limitata delle autorizzazioni, indipendentemente dal settore e dai rischi inerenti, a quelli molto specifici, come le tariffe fisse applicabili ai servizi turistici, le prove sui requisiti economici e la partecipazione di concorrenti nelle autorizzazioni per il noleggio di automobili, il trattamento discriminatorio di imprese edili di altri Stati membri e il divieto ad architetti e ingegneri di esercitare le rispettive professioni come persone giuridiche.

- (15) Nel complesso, i vincoli ambientali e le questioni connesse all'uso di risorse e dell'energia potrebbero creare gravi strozzature per la crescita. Queste sono connesse alla posizione geografica specifica e alle conseguenze dei cambiamenti climatici sotto forma di gravi siccità. Il rapporto costo-efficacia dei sistemi di supporto alle energie rinnovabili deve essere esaminato. Il funzionamento del settore energetico può essere notevolmente migliorato già nel breve termine, attraverso la liberalizzazione del mercato, l'introduzione della concorrenza e l'agevolazione degli investimenti nelle infrastrutture.
- (16) Cipro ha assunto una serie di impegni nell'ambito del patto Euro Plus⁴. Sul lato fiscale, il Patto impegna il paese a rafforzare la sostenibilità fiscale preparando una legge quadro per affrontare le crisi finanziarie e istituire un Fondo di stabilità finanziaria pienamente indipendente. Inoltre, è in corso un dialogo sulla ristrutturazione del sistema pensionistico pubblico che si dovrebbe concludere entro il 2011. Le misure sull'occupazione si concentrano sulla lotta al lavoro illegale e sommerso, affrontano la sfasatura tra le capacità e mirano ad accrescere la competitività delle imprese. Le misure relative alla competitività comprendono le retribuzioni del settore pubblico (modificando il meccanismo di indicizzazione), rafforzano la competitività delle PMI, completano la Strategia digitale nazionale entro il 2011 e promuovono l'efficienza energetica e le fonti di energia rinnovabile. Questi impegni riflettono le quattro aree del Patto. Essi prevedono la continuità della più ampia agenda di riforme delineata nei programmi di riforma nazionali e di stabilità e confermano i programmi già annunciati per realizzare riforme in grado di affrontare le debolezze strutturali del paese, senza specificare, in questa fase, un calendario per affrontare questioni come le retribuzioni del pubblico impiego e il sistema pensionistico. Tali impegni sono stati esaminati e se ne è tenuto conto nelle raccomandazioni.
- (17) La Commissione ha esaminato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma inclusi gli impegni del patto Euro Plus⁵. E' stato tenuto conto non solo della loro rilevanza per una politica fiscale e socioeconomica sostenibile a Cipro ma anche del rispetto delle norme e degli orientamenti dell'UE, data la necessità di rafforzare la governance economica complessiva dell'Unione europea fornendo un contributo a livello dell'UE alle future decisioni nazionali. A questo riguardo, la Commissione ritiene che siano necessari maggiori sforzi per raggiungere l'obiettivo di disavanzo di bilancio del 2011 e che andrebbero precisate ulteriori misure di consolidamento per il 2012 e oltre. Al fine di migliorare la sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche, sono necessarie ulteriori interventi sul sistema pensionistico e dell'assistenza sanitaria. Sono inoltre necessari ulteriori passi per rafforzare il quadro prudenziale della vigilanza bancaria, per adeguare il sistema di indicizzazione dei salari e per migliorare la formazione professionale, la formazione e le capacità, l'ambiente delle imprese e l'efficienza energetica.
- (18) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 13 luglio 2010, il Consiglio ha esaminato il programma di

⁴ Maggiori particolari sugli impegni assunti a norma del Patto Euro Plus figurano nel documento (SEC(2011) 721.

⁵ SEC(2011) 721.

stabilità aggiornato di Cipro per il 2011; il suo parere⁶ trova riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai successivi punti 1 e 3. Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma di Cipro,

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

- (1) adottare le necessarie misure di natura permanente per raggiungere la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2012. Adottare misure per mantenere uno stretto controllo sulla spesa e avvalersi degli andamenti di bilancio migliori del previsto per raggiungere una riduzione più rapida del debito e del disavanzo. Assicurare un progresso verso l'obiettivo di medio termine di almeno lo 0,5% del PIL annualmente. Accelerare l'inserimento di un quadro di bilancio pluriennale da attuare con una base regolamentare vincolante e meccanismi correttivi, a partire dalla preparazione del bilancio 2012 nonché della formazione del bilancio di programmazione e attuazione (Programme and Performance Budgeting).
- (2) Rafforzare ulteriormente il quadro prudenziale per la vigilanza delle banche e delle società di credito cooperativo per garantire la rapida individuazione dei rischi.
- (3) Migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine attuando misure di riforma volte a controllare la spesa pensionistica e per l'assistenza sanitaria, per limitare il previsto aumento della spesa pubblica connessa all'invecchiamento della popolazione. Per le pensioni, allungare gli anni di contributi, collegare l'età del pensionamento all'aspettativa di vita, avendo cura di affrontare il tasso elevato di "a rischio di povertà" tra gli anziani. Per il sistema sanitario, adottare ulteriori misure per accelerare l'attuazione del sistema di assicurazione sanitario nazionale.
- (4) Riformare, in consultazione con le parti sociali e in conformità alle pratiche nazionali, il sistema di contrattazione e indicizzazione salariale per assicurare che la crescita delle retribuzioni rifletta gli sviluppi della produttività della mano d'opera e della competitività.
- (5) Adottare ulteriori misure, nell'ambito delle riforme programmate per la formazione professionale e il sistema di formazione, per conciliare i risultati del sistema dell'istruzione con le necessità del mercato del lavoro, in particolare istituendo un istituto per la formazione professionale e la formazione post secondario. Adottare misure per accrescere l'efficienza del sistema di formazione professionale incrementando gli incentivi per migliorare l'accesso alla formazione professionale, in particolare per i lavoratori a bassa specializzazione, le donne e i lavoratori più anziani.
- (6) Abolire i rimanenti ostacoli allo stabilimento e alla libera prestazione di servizi nella legislazione specifica di settore entro ottobre 2011 al fine di creare maggiori opportunità di crescita e posti di lavoro nel settore dei servizi.
- (7) Introdurre misure per aumentare la competitività nei servizi di rete consentendo una maggiore libertà per la fissazione dei prezzi. Istituire, entro il 2012, un piano di gestione idrico e un sistema di fissazione dei prezzi che rifletta preoccupazione di

⁶ Previsto all'articolo 5, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

costo-efficienza e equità al fine di garantire una gestione più sostenibile delle risorse idriche.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio
Il presidente*