



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.8.2011
COM(2011) 509 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Valutazione del seguito dato dall'Irlanda alla raccomandazione del Consiglio, del 7 dicembre 2010, intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo

1. IRLANDA

1.1. Procedura per i disavanzi eccessivi e raccomandazioni più recenti

Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha constatato, ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE), l'esistenza di un disavanzo eccessivo in Irlanda e ha formulato alcune raccomandazioni affinché il disavanzo sia corretto entro il 2013. Il Consiglio ha inoltre fissato al 27 ottobre 2009 la scadenza per adottare misure efficaci in tal senso.

Il 2 dicembre 2009 il Consiglio ha concluso che le autorità irlandesi avevano dato seguito effettivo alle raccomandazioni del Consiglio del 27 aprile 2009, ma che si erano verificati eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche irlandesi. Il Consiglio ha dunque adottato una raccomandazione rivista ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato al fine di posticipare al 2014 la scadenza per la correzione del disavanzo eccessivo.

Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha concluso che le autorità irlandesi avevano dato seguito effettivo alle raccomandazioni del Consiglio.

Il 7 dicembre 2010 il Consiglio ha riconosciuto un forte deterioramento della posizione di bilancio dell'Irlanda dovuto all'impatto della crisi sulle entrate pubbliche e sul settore finanziario, a seguito del quale si è resa necessaria l'attuazione di ingenti misure a sostegno di quest'ultimo. Il Consiglio ha dunque adottato una raccomandazione rivista ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato al fine di posticipare al 2015 la scadenza per la correzione del disavanzo eccessivo. Al tempo stesso, dando seguito alla richiesta delle autorità irlandesi di beneficiare del sostegno finanziario dell'Unione europea, degli Stati membri la cui moneta è l'euro e del Fondo monetario internazionale (FMI), il Consiglio ha concesso all'Irlanda l'assistenza finanziaria dell'Unione¹. Il Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (protocollo d'intesa su condizioni specifiche di politica economica ("protocollo d'intesa")) tra la Commissione e le autorità irlandesi è stato firmato il 16 dicembre 2010.

Il Consiglio ha raccomandato alle autorità irlandesi di riportare il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al disotto del 3% del PIL in modo credibile e sostenibile adottando misure a medio termine. A tal fine le autorità irlandesi dovrebbero nello specifico: a) attuare misure adeguate affinché il disavanzo delle amministrazioni pubbliche non superi il 10,6% del PIL stimato nel 2011, l'8,6% nel 2012, il 7,5% nel 2013, il 5,1% nel 2014 e il 2,9% nel 2015, laddove il percorso annuale previsto del disavanzo non consideri il possibile effetto diretto delle misure potenziali a sostegno delle banche previste dalla strategia del governo per il settore finanziario, come stabilito nel memorandum delle politiche economico-finanziarie e quali specificate nel protocollo d'intesa firmato dalla Commissione e dalle autorità irlandesi. L'Irlanda dovrebbe essere pronta ad adottare ulteriori misure di risanamento per ridurre il disavanzo al disotto del 3% del PIL entro il 2015 nel caso in cui si concretizzassero i rischi

¹ GU L 30 del 4.2.2011, pag. 34.

che gravano sugli obiettivi di disavanzo. Tale percorso dovrebbe inoltre condurre a un miglioramento del saldo strutturale di almeno 9½% del PIL nel periodo 2011-2015².

Le autorità irlandesi dovrebbero inoltre cogliere l'occasione, anche a partire da migliori condizioni economiche, di accelerare la riduzione del rapporto debito lordo/PIL verso il valore di riferimento del 60%.

Per limitare i rischi che gravano sull'aggiustamento, l'Irlanda dovrebbe istituire un consiglio consultivo di bilancio al fine di fornire una valutazione indipendente circa la posizione e le previsioni di bilancio del governo. L'Irlanda dovrebbe inoltre adottare una legge sulla responsabilità di bilancio che introduca un quadro della spesa a medio termine con tetti pluriennali vincolanti sulla spesa in ciascuna area. Per ridurre i rischi che gravano sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, le autorità irlandesi dovrebbero perseguire ulteriori riforme del sistema di previdenza sociale.

Il Consiglio ha stabilito che, entro il 7 giugno 2011, il governo irlandese deve dare seguito effettivo specificando le misure che saranno necessarie per proseguire nella correzione del disavanzo eccessivo. Per valutare l'efficacia delle misure, si terrà conto dell'evoluzione economica rispetto alle prospettive economiche contenute nelle previsioni dell'autunno 2010 elaborate dai servizi della Commissione.

1.2. Valutazione del seguito effettivo dato

Le raccomandazioni del Consiglio del 7 dicembre 2010 si basavano sulle proiezioni sottese al programma di assistenza finanziaria per l'Irlanda. Tali proiezioni hanno aggiornato il documento di lavoro dei servizi della Commissione "European Economic Forecast Autumn 2010" del 29 novembre 2010 con misure dettagliate previste per il bilancio 2011 e annunciate il 7 dicembre 2010.

Secondo le più recenti previsioni dei servizi della Commissione elaborate nel quadro del riesame estivo 2011 del programma di assistenza finanziaria per l'Irlanda, le prospettive relative all'attività economica del paese in termini reali sono in linea di massima analoghe a quelle previste al tempo delle raccomandazioni del Consiglio formulate nel dicembre 2010. Nel 2010 il PIL reale è diminuito dello 0,4%, ma si prevede che tornerà ad una crescita positiva dello 0,6% del PIL nel 2011 e dell'1,9% nel 2012. Tuttavia, le previsioni sulla composizione della crescita sono state riviste in modo da riflettere una maggiore debolezza della domanda interna e gli effetti di compensazione di una più forte domanda esterna.

Conformemente alle proiezioni del 7 dicembre 2010, nel 2010 il rapporto disavanzo pubblico/PIL si è attestato al 32%. A seguito di revisioni dei dati delle amministrazioni pubbliche, nel 2009 sia le entrate che le spese pubbliche sono state ridotte di circa lo 0,8% del PIL e la loro composizione è stata cambiata sia nel 2009 che nel 2010, sebbene con effetti contenuti sul bilancio complessivo. Tali modifiche sono in gran parte dovute alle revisioni dei conti dettagliati delle autorità locali per il 2009 incluse nei dati comunicati nel marzo 2011 nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, i quali presentavano entrate e spese in conto capitale inferiori alle stime, che in linea di massima si annullavano a vicenda.

² Il percorso di disavanzo dovrebbe inoltre essere conforme al parere preliminare di Eurostat sul trattamento contabile in base al SEC 95 della data di registrazione dei pagamenti degli interessi sulle cambiali da pagare alla Anglo Irish Bank, di modo che una revisione di tale parere si tradurrebbe in una revisione del percorso di disavanzo. Cfr. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology/advice_member_states.

Il bilancio per il 2011 ha introdotto misure di risanamento pari al 3,8% del PIL, tra cui rientrano misure strutturali sul fronte delle entrate e della spesa pari, rispettivamente, allo 0,9% e al 2,5% del PIL e misure una tantum pari allo 0,4% del PIL. Si prevede un disavanzo pubblico del 10,2% del PIL, ovvero al di sotto dell'obiettivo del 10,6% del PIL fissato dal Consiglio³. La buona notizia registrata a sorpresa a fine 2010 sul fronte delle entrate fiscali ha avuto ripercussioni anche nel 2011 e i risultati del primo semestre di quest'anno indicano che le entrate superano di circa lo 0,4% del PIL le proiezioni dei servizi della Commissione effettuate all'epoca in cui il Consiglio ha formulato le sue raccomandazioni. Ciò si deve ad un'elasticità dell'imposta sul reddito e della fiscalità indiretta un po' più marcata nonostante condizioni del mercato del lavoro e consumi privati più deboli del previsto. Un leggero effetto di denominatore negativo dello 0,1% del PIL rispetto alle proiezioni di dicembre 2010 è compensato dall'effetto positivo delle misure aggiuntive annunciate dal nuovo governo il 10 maggio 2011 (nel quadro della cosiddetta "Jobs initiative"). Tali misure, concepite in modo da non incidere sul bilancio per il periodo 2011-2014, avranno come effetto la riduzione del disavanzo dello 0,1% del PIL nel 2011, principalmente attraverso la tassa sui fondi pensione, applicata il 30 giugno di ogni anno tra il 2011 e il 2014, che compensa ampiamente il costo delle riduzioni temporanee di una serie di aliquote IVA nel settore del turismo e dei contributi previdenziali e assistenziali per i lavoratori a basso reddito. Iniezioni di capitale una tantum nel settore finanziario rischiano di aggravare il disavanzo del 12% del PIL nel 2011, operazioni di cui non si terrebbe conto nella valutazione dell'obiettivo di disavanzo, in linea con la raccomandazione del Consiglio. Se necessario, la classificazione delle iniezioni verrà decisa volta per volta dall'Istituto statistico centrale irlandese, previa eventuale consultazione di Eurostat.

Si prevede che nel 2012 il disavanzo pubblico raggiungerà l'8,6% del PIL, obiettivo indicato nella decisione relativa alla procedura per i disavanzi eccessivi. Ciò suppone uno sforzo di risanamento di bilancio del 2,6% del PIL, comprensivo dell'effetto prodotto sull'intero anno dalle misure di bilancio del 2011 (pari a 0,7% del PIL) e delle nuove misure, pari all'1,9% del PIL, adottate nell'ambito del programma di assistenza finanziaria e presentate nell'aggiornamento del programma di stabilità dell'aprile 2011. Rispetto alle previsioni di dicembre 2010 su cui si basava la raccomandazione del Consiglio, nel 2011 le entrate fiscali sono state superiori alle previsioni e continueranno ad esserlo anche nel 2012. Dopo un effetto positivo nel 2011, nel 2012 la "Jobs Initiative" avrà un effetto netto negativo sulle entrate: rispetto all'anno precedente, il disavanzo aumenterà dello 0,3% del PIL. La maggiore spesa per interessi, legata al finanziamento del programma di assistenza, si eleva allo 0,1% del PIL, nell'ipotesi che vengano mantenuti i tassi medi di interesse applicati finora nel quadro del programma.

Il programma di stabilità delle autorità punta ad una graduale riduzione del disavanzo al disotto del 3% del PIL entro il 2015, cioè alla scadenza stabilita dal Consiglio. Per raggiungere tali obiettivi, il governo precedente aveva già definito nel piano di ripresa nazionale del novembre 2010 misure di massima finalizzate al risanamento e iscritte nel Protocollo d'intesa su condizioni specifiche di politica economica. L'attuale governo ha indicato che l'esatta composizione dell'aggiustamento sarà modificata in base ai risultati del riesame globale delle spese attualmente in corso. In conformità alle condizioni del programma

³ Le previsioni di bilancio menzionate nel presente documento non tengono conto dei risparmi che potrebbero risultare dai miglioramenti apportati alle modalità dell'assistenza finanziaria dell'UE per l'Irlanda annunciati all'indomani della riunione dei capi di Stato e di governo dell'area dell'euro e delle istituzioni dell'UE il 21 luglio 2011 (vedasi http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf).

di assistenza finanziaria, entro fine ottobre 2011 sarà presentato in Parlamento il progetto preliminare di bilancio contenente un piano di bilancio a medio termine per il 2012-2015, con il dettaglio delle misure in materia di entrate e di spesa per ciascun anno e rispettoso degli obiettivi descritti dal Consiglio. Ulteriori dettagli saranno forniti nel bilancio 2012 ad inizio dicembre 2011.

Il rapporto debito pubblico lordo/PIL dovrebbe raggiungere il suo livello più alto (poco meno del 120%) nel 2013, per poi scendere a posizioni leggermente inferiori a quelle indicate nelle proiezioni sottese alle raccomandazioni del Consiglio, dal momento che, in base agli stress test di marzo 2011, i costi di ricapitalizzazione delle banche si sono rivelati inferiori al previsto. Le dinamiche del debito risentono di operazioni fuori bilancio, tra cui l'iniezione di capitali alle banche del 2011 (tradottasi in un aumento netto del debito pari a circa 6 punti percentuali del PIL), l'ipotesi di mantenere maggiori riserve di liquidità e differenze fra i pagamenti di interessi in base alla contabilità di competenza e di cassa⁴.

Riguardo alla raccomandazione del Consiglio di limitare i rischi che gravano sull'aggiustamento, le autorità irlandesi hanno istituito un Consiglio consultivo di bilancio composto di cinque membri ed entro la fine del 2011 presenteranno un progetto di legge sulla responsabilità di bilancio che conferirà al suddetto Consiglio indipendenza e un chiaro mandato istituzionale. Il progetto di legge introdurrà inoltre norme di bilancio volte a preservare la disciplina di bilancio per tutta la durata del ciclo e costituirà la base per valutare l'appropriatezza sia degli obiettivi ufficiali che dei risultati.

In merito alla raccomandazione del Consiglio di ridurre i rischi per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, nel giugno 2011 è stata approvata la legge che porta l'età pensionabile legale nella funzione pubblica a 66 anni nel 2014, 67 nel 2021 e 68 nel 2028. Inoltre, un pacchetto di riforme del regime pensionistico per i nuovi assunti del settore pubblico dovrebbe essere sottoposto all'approvazione del Parlamento a fine settembre 2011. Esso comprenderà una revisione del prepensionamento per alcune categorie di dipendenti pubblici e un'indicizzazione delle pensioni ai prezzi al consumo. Le pensioni saranno erogate sulla base degli emolumenti medi percepiti nel corso della carriera. Inoltre, l'età pensionabile per i neo assunti verrà vincolata all'età pensionabile legale per il settore pubblico.

1.3. Conclusioni

Sulla base delle informazioni disponibili, sembra che l'Irlanda abbia adottato misure che le permettono di compiere progressi adeguati nella direzione giusta, cioè la correzione del disavanzo eccessivo entro i termini stabiliti dal Consiglio. In particolare, il disavanzo pubblico dovrebbe rimanere al di sotto dell'obiettivo del 10,6% del PIL nel 2011, in linea con la raccomandazione del Consiglio. Per il periodo successivo al 2011, le autorità elaboreranno un piano di bilancio a medio termine per il 2012-2015 in base ai risultati dell'attuale revisione globale delle spese. Il piano presenterà le misure generali in materia di entrate e di spesa per ogni anno, a sostegno di un percorso di risanamento del disavanzo di bilancio in linea con le raccomandazioni del Consiglio. Al fine di accrescere la credibilità degli obiettivi di bilancio a medio termine, sarà importante che le misure specifiche siano presentate in dettaglio. Occorre che l'attuazione delle misure e la correzione del disavanzo eccessivo garantiscano che il rapporto debito/PIL si avvii su un percorso discendente verso il valore di riferimento del 60% del PIL.

⁴ Il costo una tantum della ricapitalizzazione bancaria (ovvero, in totale, il 12% del PIL nel 2011) sarà in parte finanziato con risorse irlandesi esistenti, il che spiega il minore aumento del debito pubblico lordo.

In base alla valutazione che precede, la Commissione non ritiene al momento necessaria l'adozione di ulteriori misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Irlanda. La Commissione continuerà a seguire con attenzione l'evoluzione del bilancio in Irlanda su base trimestrale, in conformità al trattato, al patto di stabilità e crescita e alle condizioni definite nel programma di assistenza finanziaria all'Irlanda.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIL reale (variazione in %)	COM	-3.0	-7.0	-0.4	0.6	1.9	2.4	3.0	3.0
	PS	n.d.	n.d.	-1.0	0.8	2.5	3.0	3.0	3.0
Divario tra prodotto effettivo e potenziale ¹ (in % del PIL potenziale)	COM	0.2	-5.7	-5.2	-3.3	-0.8	n.d.	n.d.	n.d.
	PS	n.d.	n.d.	-6.1	-4.2	-1.2	1.2	3.1	4.5
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	COM	-7.3	-14.2	-32.0	-10.2	-8.6	-7.5	-4.6	-2.9
	PS	n.d.	n.d.	-32.4	-10.0	-8.6	-7.2	-4.7	-2.8
Saldo primario (in % del PIL)	COM	-6.0	-12.1	-28.8	-6.3	-3.9	-1.3	1.7	3.3
	PS	n.d.	n.d.	-29.2	-6.2	-3.9	-1.1	1.7	3.4
Saldo corretto per il ciclo ¹ (in % del PIL)	COM	-7.4	-11.9	-29.9	-8.9	-8.3	-7.5	-4.6	-2.9
	PS	n.d.	n.d.	-30.1	-8.3	-7.7	-7.1	-5.1	-3.6
Saldo strutturale ² (in % del PIL)	COM	-7.4	-11.9	-10.1	-9.2	-8.3	-7.5	-4.6	-2.9
	PS	n.d.	n.d.	-10.1	-8.3	-7.7	-7.1	-5.1	-3.6
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	COM	44.4	65.2	94.9	109.9	116.2	119.4	117.6	113.9
	PS	n.d.	n.d.	96.0	111.0	116.0	118.0	116.0	111.0

Note:

¹ Divari tra prodotto effettivo e potenziale e saldi corretti per il ciclo secondo il programma, come ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma.

² Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee. Secondo il programma, nel 2010 le misure una tantum e le altre misure temporanee rappresentano il 20% del PIL (a incremento del disavanzo), mentre nel 2009 sono pari allo 0,6% del PIL (a riduzione del disavanzo) e al 2,6% del PIL (a incremento del disavanzo). Secondo le previsioni dei servizi della Commissione della primavera 2011, esse rappresentano lo 0,7% del PIL (a riduzione del disavanzo) e il 20,2% (a incremento del disavanzo) nel 2010 e lo 0,3% del PIL (a riduzione del disavanzo) nel 2011.

Fonte: riesame estivo 2011 del programma di assistenza finanziaria (COM) e aggiornamento del programma di stabilità (PS) dell'aprile 2011.