



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.11.2009
SEC(2009)1551 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO ALL'IRLANDA

del 11.11.2009

intesa a porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo

RELAZIONE

1. APPLICAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA NELL'ATTUALE SITUAZIONE DI CRISI

Molti paesi dell'UE si trovano al momento a dover far fronte a disavanzi pubblici superiori al valore di riferimento del 3% del PIL fissato dal trattato. Il deterioramento, spesso notevole, delle situazioni del disavanzo e del debito va visto nel contesto della crisi finanziaria e della recessione economica mondiali senza precedenti che hanno caratterizzato il 2008/09. I fattori in gioco sono numerosi. In primo luogo, la recessione economica determina una diminuzione delle entrate fiscali e un aumento della spesa sociale (si pensi all'indennità di disoccupazione). In secondo luogo, riconoscendo l'importante funzione delle politiche di bilancio nell'attuale situazione economica straordinaria, nel suo piano europeo di ripresa economica del novembre 2008, approvato dal Consiglio europeo di dicembre, la Commissione ha invitato a introdurre stimoli fiscali. Secondo il piano, lo stimolo deve essere tempestivo, temporaneo, mirato e differenziato da Stato membro a Stato membro per riflettere le diverse posizioni in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche e competitività e deve essere soppresso una volta che le condizioni economiche siano migliorate. Vari paesi, infine, hanno adottato misure per stabilizzare il settore finanziario, alcune delle quali incidono sul debito o rischiano di causare un aumento del disavanzo e del debito in futuro¹, sebbene una parte dei costi generati dal sostegno pubblico possa essere successivamente recuperata.

Il patto di stabilità e crescita impone alla Commissione di avviare la procedura per i disavanzi eccessivi ogniqualvolta il disavanzo di uno Stato membro superi il valore di riferimento del 3% del PIL. Le modifiche apportate al patto nel 2005 erano segnatamente intese a garantire che in tutte le fasi di tale procedura si tenesse pienamente conto del contesto economico e di bilancio. In tal modo, il patto di stabilità e crescita costituisce il quadro a sostegno delle politiche attuate dai governi per tornare rapidamente a posizioni di bilancio sane tenendo conto della situazione economica e assicurando pertanto la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

2. FASI PRECEDENTI DELLA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI

L'articolo 104 del trattato stabilisce la procedura per i disavanzi eccessivi. La procedura è ulteriormente specificata dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi², che costituisce parte integrante del patto di stabilità e crescita.

¹ Cfr. la decisione di Eurostat del 15 luglio 2009 "The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis" (La registrazione statistica degli interventi pubblici volti a sostenere gli istituti finanziari ed i mercati finanziari durante la crisi finanziaria), comunicato stampa di Eurostat n. 103/2009.

² GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6. Si tiene inoltre conto del parere del comitato economico e finanziario sulle "Specifiche sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", approvato dal Consiglio Ecofin in data 11 ottobre 2005 e disponibile su internet all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/economy_finance/other_pages/other_pages12638_en.htm.

Sulla base dei dati notificati dalle autorità irlandesi nell'addendum all'aggiornamento del programma di stabilità dell'ottobre 2008, presentato il 9 gennaio 2009, e tenuto conto delle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009, il 18 febbraio 2009 la Commissione ha adottato una relazione per l'Irlanda a norma dell'articolo 104, paragrafo 3, del trattato³.

Successivamente, il 27 febbraio 2009 il comitato economico e finanziario ha formulato un parere in merito alla relazione della Commissione, conformemente all'articolo 104, paragrafo 4.

Il 24 marzo 2009 la Commissione, tenuto conto della relazione di cui all'articolo 104, paragrafo 3, e del parere del comitato economico e finanziario di cui all'articolo 104, paragrafo 4, ha rivolto al Consiglio, conformemente all'articolo 104, paragrafo 5, un parere secondo cui in Irlanda sussiste un disavanzo eccessivo.

Il 27 aprile 2009 il Consiglio, sulla base di una raccomandazione della Commissione, ha constatato l'esistenza in Irlanda di un disavanzo eccessivo ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 6 e, sempre sulla base di una raccomandazione della Commissione, ha rivolto raccomandazioni all'Irlanda a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, intese a porre fine a tale situazione entro il 2013. Nelle sue raccomandazioni il Consiglio ha fissato al 27 ottobre 2009 il termine entro cui dovevano essere adottate misure efficaci in tal senso.

A norma dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97, se lo Stato membro interessato ha dato seguito effettivo alla raccomandazione di cui all'articolo 104, paragrafo 7, e si verificano eventi economici sfavorevoli impreveduti con gravi conseguenze per le finanze pubbliche dopo l'adozione di tale raccomandazione, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione riveduta a norma dell'articolo 104, paragrafo 7. A tal fine, la Commissione ha valutato la recente evoluzione della situazione macroeconomica e di bilancio nonché le misure adottate dall'Irlanda.

3. RECENTI SVILUPPI MACROECONOMICI E DI BILANCIO

A norma dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97, la presenza di eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche deve essere valutata tenendo conto delle previsioni economiche su cui era basata la raccomandazione iniziale del Consiglio, adottata il 27 aprile 2009.

		2008	2009	2010	2011
PIL reale (variazione in %)	COM gennaio 2009	-2,0	-5,0	0,0	n.d.
	COM autunno 2009	-3,0	-7,5	-1,4	2,6
PIL nominale (variazione in %)	COM gennaio 2009	-2,3	-5,1	1,2	n.d.
	COM autunno 2009	-4,2	-9,7	-2,3	3,8
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	COM gennaio 2009	-6,3	-11,0	-13,0	n.d.
	COM autunno 2009	-7,2	-12,5	-14,7	-14,7

³ Per tutti i documenti connessi alla procedura per i disavanzi eccessivi relativa all'Irlanda si rinvia al sito http://ec.europa.eu/economy_finance/netstartsearch/pdfsearch/pdf.cfm?mode=_m2.

Secondo le previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009 su cui era basata la raccomandazione iniziale del Consiglio, il PIL reale irlandese sarebbe dovuto scendere del 5,0% nel 2009 dopo un calo del 2% nel 2008. Tuttavia, a posteriori il calo dell'attività nel 2008 è stato più rilevante del previsto (-3%) e la situazione ha continuato a deteriorarsi nei mesi successivi alla pubblicazione delle previsioni: nel primo e nel secondo trimestre del 2009 si ritiene che il PIL reale sia sceso rispettivamente del 9,3% e del 7,4%, su base annua. Tenuto conto di questi dati e di altri indicatori disponibili, le previsioni formulate dai servizi della Commissione nell'autunno 2009 prevedono per il 2009 una diminuzione del PIL reale pari all'incirca al 7½%. La recessione continua ad essere determinata dalla domanda interna, che secondo le attuali previsioni dovrebbe registrare un calo del 12% nel 2009, ossia circa 4 punti percentuali in più rispetto alle previsioni di gennaio. In particolare, proseguono il calo nel settore dell'edilizia per effetto della bolla speculativa del mercato immobiliare e un netto declino generale degli investimenti. Parallelamente, il consumo privato dovrebbe registrare il declino più forte degli ultimi 25 anni, a causa di un aumento del risparmio cautelativo e di minori redditi disponibili per le famiglie a causa del forte calo dell'occupazione e di un'incipiente contrazione dei salari nominali. Questi sviluppi si traducono inoltre in un maggiore deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro rispetto alle previsioni di gennaio. È attualmente previsto un calo dell'occupazione pari a quasi l'8% nel 2009, rispetto al 4% delle previsioni intermedie. Il tasso di disoccupazione attualmente previsto per il 2009 è del 12%, rispetto al 10% delle previsioni intermedie, con conseguenze anche sull'evoluzione della spesa pubblica. Nel quadro del significativo aggiustamento dei prezzi che si verifica in Irlanda, la revisione al ribasso delle previsioni relative alla crescita nominale del PIL nel 2009 è ancor più rilevante di quelle relative al PIL reale (-9,7% rispetto a -5,1% delle previsioni intermedie di gennaio).

Questo deterioramento dell'attività economica ha inoltre comportato un peggioramento della situazione di bilancio. In particolare, le previsioni d'autunno ipotizzano nel 2009 una revisione al rialzo, pari all'1,5% del PIL, del disavanzo pubblico che sale così al 12,5% rispetto alle previsioni intermedie di gennaio, malgrado le considerevoli misure di aumento delle entrate e riduzione delle spese adottate nel febbraio 2009 e nel bilancio suppletivo di aprile, che insieme rappresentano circa un 3,2% del PIL (inclusa una misura *tantum* pari allo 0,3% del PIL)⁴. L'elasticità di bilancio standard con riguardo alla crescita della produzione in Irlanda indica un incremento del disavanzo di quasi due punti percentuali nel 2009, come conseguenza della revisione al ribasso della crescita del PIL. Al netto dell'effetto delle misure discrezionali precedentemente menzionate, l'impatto effettivo della contrazione più profonda del previsto viene stimato a più del doppio rispetto a quanto implicherebbe l'elasticità di bilancio standard rispetto al divario tra prodotto effettivo e potenziale. Ciò si deve in primo luogo a un declino più pronunciato della spesa sui beni che generano consistenti entrate fiscali, ossia abitazioni e altri beni durevoli, rispetto alle previsioni intermedie di gennaio.

Allo stesso tempo, secondo le previsioni d'autunno, le prospettive per il 2010 si sono deteriorate dopo la pubblicazione delle previsioni intermedie del gennaio 2009, con il PIL reale e nominale destinati ora a scendere dell'1,3% e del 2,0% rispettivamente. In aggiunta alle revisioni al ribasso delle previsioni del 2009 e della prospettiva di crescita per il prossimo anno, il disavanzo attualmente previsto per il 2010 dovrebbe raggiungere il 14,7% del PIL

⁴ Il pacchetto di misure di bilancio del febbraio 2009 (comprendente misure di riduzione della spesa pari all'1% del PIL) non è stato incluso nelle previsioni intermedie del gennaio 2009 ma è stato preso in considerazione nelle raccomandazioni del Consiglio dell'aprile 2009 a norma dell'articolo 104, paragrafo 7.

nell'ipotesi di un mantenimento delle politiche in atto, rispetto al 13,0% del PIL indicato nelle previsioni intermedie del gennaio 2009. Le proiezioni sono effettuate su base pre-bilancio e tengono conto sia del pieno effetto delle misure per la riduzione del disavanzo adottate nel corso del 2009 a seguito del bilancio supplementare che della riduzione degli investimenti di capitale annunciata nel bilancio suppletivo per il 2010 illustrato più oltre. L'aumento del disavanzo previsto per il 2010 rispecchia pertanto fattori ciclici e connessi all'elasticità piuttosto che misure espansionistiche discrezionali.

Nel complesso si può concludere che, rispetto alle previsioni economiche alla base della raccomandazione iniziale del Consiglio, adottata il 27 aprile 2009, in Irlanda si sono verificati eventi economici negativi impreveduti con notevoli effetti sfavorevoli sul bilancio.

4. VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE MISURE ADOTTATE

Ai sensi del regolamento (CE) 1467/97 e del nuovo codice di condotta⁵, si ritiene che uno Stato membro abbia adottato misure efficaci qualora abbia agito in conformità con la raccomandazione indirizzatagli ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7, del trattato CE. Secondo il codice di condotta, la valutazione di una misura efficace considera, in particolare, se lo Stato membro in questione ha realizzato il miglioramento annuo del proprio saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, inizialmente raccomandato dal Consiglio. Qualora l'aggiustamento osservato risulti inferiore a quanto raccomandato, è necessario effettuare un'analisi accurata dei motivi di questa carenza. In caso di aggiustamento pluriennale, il codice di condotta specifica che la valutazione dovrebbe concentrarsi principalmente sulle misure adottate al fine di garantire un aggiustamento finanziario adeguato negli anni successivi all'identificazione del disavanzo.

Il Consiglio, nelle sue raccomandazioni a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del trattato del 27 aprile 2009, ha affermato che l'Irlanda dovrebbe provvedere alla correzione del disavanzo entro il 2013 attuando lo sforzo finanziario annuo medio previsto di almeno l'1,5% del PIL a partire dal 2010, definire con precisione le misure specifiche volte a risanare le finanze pubbliche e rafforzare il carattere esecutivo del proprio quadro di bilancio a medio termine. Il Consiglio ha fissato al 27 ottobre 2009 il termine entro cui il governo irlandese deve adottare misure efficaci per raggiungere l'obiettivo di bilancio per il 2009 e specificare i provvedimenti necessari per conseguire la correzione del disavanzo eccessivo, sottolineando che la valutazione del seguito effettivo terrà conto dell'evoluzione dell'economia rispetto alle prospettive economiche delineate nelle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009.

In linea con questa raccomandazione e in risposta al rapido deterioramento della situazione finanziaria emerso negli ultimi mesi dell'anno, le autorità irlandesi hanno introdotto un importante pacchetto di risanamento nell'ambito di un bilancio suppletivo in data 7 aprile 2009⁶. Le misure contenute nel bilancio hanno un effetto di riduzione permanente del disavanzo pari all'1,9% del PIL nel 2009 e ad un ulteriore 1,3% del PIL

⁵ “Specifiche sull'attuazione del patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza”, approvate dal Consiglio Ecofin in data 11 ottobre 2005.

⁶ Questo bilancio suppletivo rappresenta il quarto e il più significativo pacchetto di risanamento in meno di un anno dopo i pacchetti annunciati nel luglio 2008, nel bilancio dell'ottobre 2008 per il 2009 e nel febbraio 2009.

nel 2010, tenuto conto del calendario del bilancio suppletivo (le principali misure fiscali si applicano a partire dal 1° maggio 2009).

Sul fronte delle entrate, il bilancio include misure di aumento delle imposte pari all'1,1% del PIL nel 2009 e un effetto positivo di riporto di circa l'1% nel 2010. Le misure principali riguardano modifiche dei prelievi per il finanziamento del servizio sanitario, delle tasse sui redditi nonché dei contributi di previdenza sociale legati alla retribuzione, con un effetto pari allo 0,8% del PIL nel 2009 e ad un ulteriore 0,9% nel 2010. Altre misure permanenti di limitata entità dovrebbero rappresentare lo 0,3% del PIL nel 2009⁷. Inoltre, un trasferimento *una tantum* di fondi pensionistici ha un effetto di riduzione del disavanzo pari allo 0,3% del PIL nel 2009. Malgrado queste misure destinate ad incrementare le entrate (nonché alcune misure già adottate nell'ambito del bilancio di ottobre 2008), secondo le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009, per il 2009 è prevista una diminuzione dei redditi pari al 10,9% in conseguenza della recessione.

Sul fronte delle spese, i risparmi annunciati nel bilancio suppletivo ammontano allo 0,8% del PIL nel 2009. Il pacchetto include riduzioni di spesa sui trasferimenti sociali e sulle spese in conto capitale, pari ciascuna a uno 0,3% del PIL, nonché altre misure con un effetto netto di riduzione della spesa pari allo 0,2% nel 2009. Benché le indennità di disoccupazione e i costi del servizio del debito risultino superiori a quanto previsto in gennaio, secondo le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009 la spesa pubblica complessiva dovrebbe crescere solo dello 0,8% nel 2009 (dopo l'aumento dell'11,1% del 2008), rispetto al 6,1% previsto dai servizi della Commissione nelle previsioni intermedie di gennaio 2009, tenendo conto delle misure di riduzione della spesa contenute nel pacchetto di febbraio 2009 e nel bilancio suppletivo.

Nel complesso, stando alle previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009 il disavanzo pubblico dovrebbe raggiungere il 12,5% del PIL nel 2009 (poco più del 12,0% del PIL dichiarato nell'ottobre 2009 dalle autorità irlandesi nella notifica ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi)⁸, con un superamento dell'obiettivo del 9½% fissato nell'addendum di gennaio al programma di stabilità e dell'obiettivo del 10¾% fissato nel bilancio suppletivo di aprile. Tuttavia, come sopra indicato, l'aggravamento del disavanzo nel 2009 si deve esclusivamente a una recessione molto più forte del previsto e ad un calo delle entrate nettamente maggiore di quanto ci si sarebbe potuto attendere sulla base di elasticità standard e si è verificato nonostante l'applicazione di significative misure di risanamento.

Con riguardo ai prossimi anni, il bilancio suppletivo dell'aprile 2009 delinea la strategia pluriennale prevista dalle autorità irlandesi per riportare il disavanzo alla soglia del 3% del PIL entro il 2013. In particolare, era stato previsto che il disavanzo dovesse rimanere al 10¾% del PIL nel 2010 prima di essere ridotto all'8½% nel 2011, al 5½% nel 2012 e al 3% nel 2013. Quale primo tentativo di rafforzare il quadro di bilancio a medio termine, il bilancio

⁷ Tali misure includono norme per i bonifici di interessi sulle ipoteche e la proprietà residenziale affittata (0,1% del PIL nel 2009), aumenti dell'imposta di bollo (sulle polizze assicurative) (0,05%) e diritti di accisa (su taluni carburanti per i trasporti e sul tabacco) (0,05%), nonché altre piccole misure di tassazione del capitale (0,1% del PIL).

⁸ Ai sensi del regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione due volte l'anno i livelli previsti ed effettivi del loro disavanzo e del debito pubblico. La comunicazione più recente dell'Irlanda è disponibile all'indirizzo internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

suppletivo contiene inoltre i pacchetti di risanamento nominale necessari per conseguire gli obiettivi di disavanzo per il 2010 e il 2011, secondo una prassi distinta da quella abitualmente applicata. Pur non essendo indicate le misure alla base degli sforzi di risanamento pari a quasi il 2½% del PIL per ciascuno di questi anni, si afferma che poco più della metà dei risparmi effettuati nel 2010 e quasi due terzi di quelli effettuati nel 2011 proverrebbero dal settore delle spese (e il resto dalla fiscalità), con la spesa in conto capitale corrispondente a poco più di un terzo dei risparmi sul fronte delle spese. Queste misure sono pienamente rispecchiate negli obiettivi di disavanzo del bilancio suppletivo per il 2010 e il 2011. Per il 2012 e il 2013, il bilancio suppletivo indica che, ferma restando la necessità di un risanamento aggiuntivo per garantire una rettifica del disavanzo eccessivo entro il 2013, “la portata e la natura di tali misure dipenderanno in gran parte dalla forza del ciclo economico”.

Per assistere il governo nell’elaborazione della strategia di risanamento pluriennale e in particolare nella preparazione del bilancio 2010, la cui adozione è prevista il 9 dicembre 2009, due importanti relazioni sono state elaborate e presentate al ministro delle Finanze. La relazione del gruppo speciale di studio sulla spesa nel settore pubblico, pubblicata il 16 luglio 2009, contiene proposte generali per tagli sostanziali alla spesa pubblica corrente per un totale superiore al 3% del PIL in un anno completo. Le principali proposte di risparmio includono tagli alle prestazioni sociali in linea con l’attuale riduzione del costo della vita, una riduzione del 20% sugli assegni familiari, una riduzione dell’occupazione nel settore del pubblico impiego, la fusione o la soppressione di agenzie statali e la chiusura completa di almeno un ministero. Il 7 settembre 2009 la commissione sulla fiscalità ha pubblicato una relazione sul sistema fiscale irlandese contenente oltre 200 raccomandazioni che riguardano principalmente metodi volti ad estendere la base imponibile senza modificare l’entità del gettito in una prospettiva a medio termine. Fra le proposte più importanti sotto il profilo quantitativo figurano l’introduzione di un’imposta patrimoniale, un’imposta sul carbonio e tariffe legate alla distribuzione dell’acqua. Vengono inoltre proposti la tassazione delle principali prestazioni sociali e un aumento della progressività del sistema di tassazione dei redditi. Resta invece immutata al 12,5% l’aliquota delle imposte sulle società.

In linea con l’ipotesi standard di politiche invariate, le proiezioni sul disavanzo per il 2010 e il 2011 contenute nelle previsioni d’autunno dei servizi della Commissione (14,7% del PIL per entrambi gli anni) tengono conto esclusivamente dei risparmi nell’investimento pubblico ma non delle misure fiscali non ancora specificate e delle attuali misure di spesa, che rappresentano rispettivamente, nel 2010 e nel 2011, il 2% e il 2¼% del PIL. Tuttavia, entrambe le proiezioni includono un effetto di riporto positivo del 2½% del PIL per il 2010 proveniente da misure adottate nel corso del 2009.

Partendo dalla stima per il 2009 di un disavanzo del 12,5% del PIL contenuta nelle previsioni dei servizi della Commissione dell’autunno 2009, sarebbe ora necessario a partire dal 2010 uno sforzo di risanamento di bilancio medio annuo pari a circa 2¾% del PIL in termini strutturali per condurre il disavanzo sotto il valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2013.

Nel complesso, tenendo conto degli sviluppi economici rispetto alla prospettiva delineata nelle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009, si può concludere che l’Irlanda ha adottato misure efficaci secondo quanto richiesto dalla raccomandazione del Consiglio del 27 aprile 2009.

5. RACCOMANDAZIONI PER FAR CESSARE LA SITUAZIONE DI DISAVANZO ECCESSIVO

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, la raccomandazione del Consiglio formulata ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7, dispone un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro interessato deve darvi seguito effettivo. L'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento precisa che, nella raccomandazione, il Consiglio deve chiedere allo Stato membro interessato di realizzare "ogni anno un miglioramento minimo, pari ad almeno lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento, del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum, al fine di assicurare la correzione del disavanzo eccessivo entro il termine fissato nella raccomandazione".

Nel 2009 le autorità irlandesi hanno adottato misure efficaci per contenere il deterioramento della situazione di bilancio. Tuttavia, gli eventi economici negativi impreveduti con notevoli effetti sfavorevoli di bilancio verificatisi in Irlanda hanno condotto ad una revisione dell'obiettivo di disavanzo per il 2009, portato al 12½% del PIL malgrado i considerevoli sforzi di risanamento messi in atto. Inoltre, la prospettiva di crescita per il 2010 appare nettamente più sfavorevole rispetto alle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009. Ciò garantisce una proroga del termine per la rettifica del disavanzo dal 2013 al 2014.

Nel bilancio suppletivo dell'aprile 2009, le autorità puntavano ad una rettifica del disavanzo entro il 2013. Questi piani sono tuttavia risultati superati alla luce degli sviluppi successivi. Le proiezioni relative alla crescita del PIL reale, che stando al bilancio suppletivo dovrebbe assestarsi in media al 3,6% sul periodo 2011-2013, potrebbero risultare alquanto ottimistiche. Inoltre, un effetto di base negativo per gli obiettivi del 2010-2013 nasce dalla revisione al rialzo sopramenzionata per quanto riguarda l'obiettivo di disavanzo del 2009, dal 10¾% a circa il 12% del PIL.

In queste condizioni, portare il disavanzo sotto il 3% del PIL entro il 2014 richiederà notevoli sforzi di risanamento. Per realizzare un percorso di risanamento credibile e sostenibile, le autorità irlandesi dovrebbero in particolare specificare, nell'ambito del bilancio 2010, misure di risanamento in linea con il pacchetto annunciato nel bilancio suppletivo dell'aprile 2009 e garantire un aggiustamento di bilancio strutturale medio annuo pari al 2% del PIL nel periodo 2010-2014⁹. Le autorità irlandesi dovrebbero inoltre specificare le misure necessarie

⁹ In linea con le raccomandazioni iniziali a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, formulate dal Consiglio il 27 aprile 2009, nell'ambito delle quali era stata riservata la necessaria attenzione alle circostanze speciali e al contesto del piano europeo di ripresa economica, si raccomanda un aggiustamento di bilancio strutturale medio annuo. Come indicato nelle raccomandazioni iniziali, è opportuno che l'aggiustamento richiesto tenga conto del margine di manovra fiscale, valutato sulla base di tutti i fattori significativi ai fini del raggiungimento degli obiettivi della politica di bilancio, a cominciare tanto dal livello del disavanzo pubblico e del debito lordo quanto da altri indicatori, quali il livello delle partite correnti, delle passività contingenti del settore finanziario, della spesa per interessi, dei premi di rischio e della prevista variazione, a medio termine, della spesa connessa con l'invecchiamento. In particolare, in Irlanda è stata data la debita considerazione alla necessità di agire rapidamente per affrontare la situazione di bilancio del paese – dati in particolare gli elevati spread dei rendimenti dei titoli sovrani e i rischi per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, tenuto conto anche del rapido aumento previsto del debito, sia pure a partire da un livello più basso, e delle elevate passività contingenti derivanti da operazioni di salvataggio finanziario – considerando al tempo stesso l'entità dell'aggiustamento richiesto e soprattutto il contesto economico di grande fragilità. Nel calcolare l'aggiustamento di bilancio medio annuale, le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione prendono come punto di partenza il disavanzo del 2011. L'aggiustamento strutturale

per conseguire la rettifica dell'eccessivo disavanzo entro il 2014, sempreché le condizioni cicliche lo consentano, e accelerare la riduzione del disavanzo qualora le condizioni economiche o di bilancio risultino migliori del previsto.

Nell'ipotesi che i rischi derivanti dalle operazioni di salvataggio finanziario non si concretizzino, l'applicazione degli sforzi di risanamento sopra indicati contribuirebbe a riportare il rapporto debito/PIL su una traiettoria discendente che si avvicini al valore di riferimento ad un ritmo soddisfacente ricostituendo un livello adeguato di avanzo primario. Il bilancio suppletivo dell'aprile 2009 ha previsto un aumento del debito pubblico lordo dal 59% del PIL nel 2009 al 79% nel 2012, seguito da una lieve recessione al 77% nel 2013, il che implica un superamento del valore di riferimento del disavanzo del 60% del PIL a partire dal 2010. Tuttavia, secondo i dati comunicati nell'ottobre 2009 nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, il debito dovrebbe raggiungere all'incirca il 64% del PIL nel 2009, per cui il valore di riferimento sarebbe già superato quest'anno. Gli aggiustamenti stock/flussi sono sempre stati tradizionalmente positivi in Irlanda. A partire dalla creazione nel 2001 del Fondo nazionale di riserva per le pensioni (National Pension Reserve Fund - NPRF) per il prefinanziamento dei futuri pagamenti pensionistici, il governo ha versato al fondo¹⁰ un contributo annuo pari all'1% del PIL. Data la situazione di incertezza sui mercati finanziari, nel 2008 e nel 2009 le autorità hanno inoltre deciso di costituire una riserva precauzionale di liquidità tramite emissione di obbligazioni per un valore superiore alle loro necessità finanziarie di quegli anni. Alla fine del 2009, tale riserva dovrebbe ammontare a circa il 14% del PIL. Negli anni successivi, ulteriori aumenti del debito potrebbero risultare da passività contingenti legate alla crisi finanziaria, in particolare da possibili ulteriori conferimenti di capitali alle banche (debito) e dal ricorso a garanzie bancarie del governo (che inciderebbero a loro volta sul disavanzo in caso di escussione). In tale contesto è opportuno osservare che, in base alle osservazioni preliminari di Eurostat sul trattamento contabile della *National Asset Management Agency* (NAMA) e della società veicolo (SPV)¹¹ a maggioranza privata ad essa correlata, le obbligazioni (circa il 30% del PIL) che si prevede possano essere emesse da una società veicolo associata alla NAMA per finanziare l'acquisto di crediti in essere da talune istituzioni finanziarie non vengono registrate come debito pubblico.

Per rafforzare ulteriormente la credibilità della strategia di risanamento a medio termine, sarà di fondamentale importanza porre rimedio alle debolezze del quadro di bilancio irlandese. In particolare, gli obiettivi di bilancio per gli anni successivi a quelli coperti dal bilancio, soprattutto gli stanziamenti di spesa, possono essere modificati nei bilanci successivi. Come ha già sottolineato il Consiglio nel parere del marzo 2009 sull'aggiornamento del programma di stabilità, occorre limitare i rischi che gravano sull'aggiustamento rafforzando il carattere esecutivo del quadro di bilancio a medio termine e sorvegliando attentamente il rispetto degli obiettivi di bilancio nel corso dell'anno. Un primo passo nella buona direzione è stato effettuato nel bilancio suppletivo di aprile, che specifica i pacchetti di risanamento nominale necessari per conseguire gli obiettivi di disavanzo per il 2010 e il 2011.

complessivo necessario per raggiungere l'obiettivo di disavanzo nominale del 3% entro il termine fissato è pertanto calcolato supponendo che il divario tra prodotto effettivo e potenziale sarà gradualmente ridotto entro il 2015.

¹⁰ Nel 2009 il contributo ammontava eccezionalmente a circa l'1,8% del PIL, dato che il contributo 2010 è stato anticipato per finanziare conferimenti di capitali a favore di due banche irlandesi tramite il NPRF.

¹¹ Cfr.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Irish_letter_19_10_2009.pdf e la documentazione ad esso correlata all'indirizzo

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/eurostat_advice

L'impatto di bilancio a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione è nettamente superiore alla media dell'UE, soprattutto a causa dell'aumento relativamente elevato della spesa pensionistica previsto nel corso dei prossimi decenni. La posizione di bilancio del 2009 include l'impatto di bilancio dell'invecchiamento della popolazione sul divario di sostenibilità. Un miglioramento del saldo primario a medio termine e ulteriori riforme del sistema di previdenza sociale contribuirebbero a ridurre gli alti rischi per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche quali definiti nella comunicazione della Commissione "Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa"¹², approvata dal Consiglio ECOFIN¹³ il 10 novembre 2009.

Le misure di risanamento del bilancio dovrebbero permettere un miglioramento duraturo del saldo delle amministrazioni pubbliche, pur essendo nel contempo indirizzate ad incrementare la qualità delle finanze pubbliche e a rafforzare il potenziale di crescita dell'economia. In particolare, tenuto conto dei miglioramenti dei sistemi di spesa e dei regimi fiscali proposti nell'estate 2009 nelle relazioni della Commissione sulla fiscalità e del gruppo speciale di studio sulla spesa nel settore pubblico, le riforme dovrebbero essere orientate ad ampliare la limitata base imponibile irlandese e a ridurre la spesa corrente nei prossimi anni, ridefinendo nel contempo le priorità nel settore degli investimenti pubblici alla luce della mutata situazione economica. L'Irlanda dovrebbe inoltre adottare misure che aumentino la produttività, contribuendo in tal modo a ripristinare la competitività e adeguate politiche salariali, per favorire un rapido adeguamento alla crescita sostenibile a medio termine.

Una maggiore sorveglianza nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, che sembra necessaria tenuto conto anche del termine per la correzione del disavanzo eccessivo, richiederà un controllo regolare e tempestivo dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia di risanamento del bilancio per garantire la correzione del disavanzo eccessivo. Date le circostanze, sarebbe opportuno che gli aggiornamenti del programma di stabilità irlandese elaborati tra il 2009 e il 2014 dedicassero a questo aspetto un capitolo a parte.

¹² Disponibile al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15996_en.pdf.

¹³ Disponibile al seguente indirizzo:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/111025.pdf.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIL reale (variazione in %)	Previsioni COM autunno 2009	6,0	-3,0	-7,5	-1,4	2,6	n.d.	n.d.
	Bilancio suppletivo aprile 2009	n.d.	n.d.	-7,7	-2,9	2,7	4,2	4,0
Divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale (in % del PIL potenziale)	Previsioni COM autunno 2009 ¹	4,9	-0,1	-7,2	-7,8	-5,4	n.d.	n.d.
	Bilancio suppletivo aprile 2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	Previsioni COM autunno 2009	0,3	-7,2	-12,5	-14,7	-14,7	n.d.	n.d.
	Bilancio suppletivo aprile 2009	n.d.	n.d.	-10,7 ³	-10,8	-8,6	-5,6	-3,0
Saldo primario (in % del PIL)	Previsioni COM autunno 2009	1,1	-6,1	-10,2	-11,3	-10,6	n.d.	n.d.
	Bilancio suppletivo aprile 2009	n.d.	n.d.	-8,5	-7,7	-4,8	-1,5	1,2
Saldo corretto per il ciclo (in % del PIL)	Previsioni COM autunno 2009	-1,7	-7,1	-9,6	-11,5	-12,5	n.d.	n.d.
	Bilancio suppletivo aprile 2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo strutturale ² (in % del PIL)	Previsioni COM autunno 2009	-1,7	-7,1	-10,1	-11,5	-12,5	n.d.	n.d.
	Bilancio suppletivo aprile 2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	Previsioni COM autunno 2009	25,1	44,2	65,8	82,9	96,2	n.d.	n.d.
	Bilancio suppletivo aprile 2009	n.d.	n.d.	59 ⁴	73	78	79	77

Note:

¹ Sulla base di una crescita potenziale stimata del 3,8%, 1,8%, -0,5%, -0,7% e -0,0% rispettivamente negli anni del periodo 2007-2011.

² Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee. Secondo le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, con riguardo al 2009 le misure una tantum e le altre misure temporanee hanno un effetto di riduzione del disavanzo pari allo 0,5% del PIL.

³ Stando alla comunicazione dell'ottobre 2009, per il 2009 viene ora previsto un disavanzo pari al 12,0% del PIL.

⁴ Stando alla comunicazione dell'ottobre 2009, per il 2009 viene ora previsto un rapporto debito/PIL pari al 63,4% del PIL.

Fonte:

Bilancio suppletivo dell'aprile 2009; previsioni economiche dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO ALL'IRLANDA

del 11.11.2009

intesa a porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 104, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 104 del trattato, gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita si fonda sull'obiettivo di finanze pubbliche sane come mezzo per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro.
- (3) La riforma del 2005 del patto di stabilità e crescita ha inteso rafforzarne l'efficacia e i fondamenti economici e garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine. Essa mirava ad assicurare in particolare che le condizioni economiche e di bilancio venissero sempre prese pienamente in considerazione in tutte le fasi della procedura per i disavanzi eccessivi. In tal modo, il patto di stabilità e crescita costituisce il quadro a sostegno delle politiche dei governi per tornare rapidamente a posizioni di bilancio sane tenendo conto della situazione economica.
- (4) Il 27 aprile 2009 la Commissione ha deciso, a norma dell'articolo 104, paragrafo 6, che in Irlanda sussiste un disavanzo eccessivo ed ha formulato raccomandazioni volte a correggere tale disavanzo entro il 2013, conformemente all'articolo 104, paragrafo 7, del trattato e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi¹⁴. Ciò avrebbe richiesto uno sforzo annuo di bilancio pari in media a circa l'1½% del PIL nel periodo 2010-2013. Il Consiglio ha inoltre fissato al 27 ottobre 2009 il termine entro cui dovevano essere adottate misure efficaci in tal senso.
- (5) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, se sono state adottate misure efficaci e si verificano eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo l'adozione della raccomandazione, il Consiglio può decidere, su raccomandazione

¹⁴ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

della Commissione e prima di prendere in considerazione i fattori significativi di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97, di adottare una raccomandazione riveduta ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7.

- (6) Secondo le previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009 su cui era basata la raccomandazione iniziale del Consiglio, il PIL reale irlandese sarebbe dovuto diminuire del 5,0% nel 2009 dopo un calo del 2% nel 2008. Tuttavia, a posteriori il calo dell'attività nel 2008 è risultato più rilevante del previsto (-3%) e la situazione ha continuato a deteriorarsi nei mesi successivi alla pubblicazione delle previsioni. Le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009 annunciano ora per il 2009 un calo del PIL reale di circa il 7½%, determinato da un calo della domanda interna più rilevante di quello previsto a gennaio. Il deterioramento dell'attività economica ha inoltre comportato un peggioramento della situazione di bilancio. Le previsioni d'autunno contengono una revisione al rialzo pari all'1,5% del PIL del disavanzo pubblico nel 2009, che sale così al 12,5%, rispetto alle previsioni intermedie di gennaio, malgrado le considerevoli misure di risanamento adottate nel febbraio 2009 e nel bilancio suppletivo di aprile, che rappresentano all'incirca un 3,2% del PIL. Il deterioramento del disavanzo pubblico si deve in larga misura a un declino più pronunciato della spesa sui beni che determinano elevate entrate fiscali, ossia abitazioni e altri beni durevoli, rispetto alle previsioni intermedie di gennaio. Sulla scia delle revisioni al ribasso delle previsioni di disavanzo del 2009 e della prospettiva di crescita del PIL reale per il prossimo anno (-1,4%), il disavanzo attualmente previsto per il 2010 dovrebbe raggiungere il 14,7% del PIL nell'ipotesi di un mantenimento delle politiche in atto, rispetto al 13,0% del PIL indicato nelle previsioni intermedie del gennaio 2009. Le proiezioni sono effettuate su base pre-bilancio e tengono conto sia del pieno effetto delle misure per la riduzione del disavanzo adottate nel corso del 2009 a seguito del bilancio suppletivo che della riduzione degli investimenti in conto capitale annunciata nel bilancio suppletivo per il 2010. L'aumento del disavanzo previsto per il 2010 è dunque dovuto a fattori ciclici e connessi all'elasticità piuttosto che a misure espansionistiche discrezionali. Tenuto conto di quanto sopra esposto, si può ritenere che successivamente all'adozione della raccomandazione a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, si siano verificati eventi economici sfavorevoli impreveduti con gravi conseguenze per le finanze pubbliche.
- (7) Il Consiglio ha fissato al 27 ottobre 2009 il termine entro cui il governo irlandese deve adottare misure efficaci per raggiungere l'obiettivo di disavanzo per il 2009 e specificare i provvedimenti necessari per conseguire la correzione del disavanzo eccessivo. In linea con questa raccomandazione e in risposta al rapido deterioramento della situazione di bilancio, le autorità irlandesi hanno introdotto un pacchetto di risanamento con un effetto di riduzione permanente del disavanzo dell'1,9% del PIL nel 2009 nell'ambito di un bilancio suppletivo in data 7 aprile 2009. Sul fronte delle entrate, il bilancio prevede misure per aumentare le imposte nel 2009 in ragione dell'1,1% del PIL grazie ai cambiamenti introdotti nel prelievo per il finanziamento del servizio sanitario, alle tasse sul reddito e ai contributi di previdenza sociale legati alla retribuzione. Sul fronte delle spese, i risparmi annunciati ammontano allo 0,8% del PIL nel 2009, incluse riduzioni di spesa sui trasferimenti sociali e sulle spese in conto capitale. Secondo le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009, il disavanzo pubblico dovrebbe raggiungere il 12,5% nel 2009, superando in tal modo l'obiettivo fissato dalle autorità irlandesi (9½% nell'addendum di gennaio al programma di stabilità, portato al 10¾% nel bilancio suppletivo di

aprile). Benché le indennità di disoccupazione e i costi del servizio del debito risultino superiori a quanto previsto in gennaio, la spesa pubblica complessiva dovrebbe crescere solo dello 0,8% nel 2009 (dopo l'aumento dell'11,1% del 2008 e rispetto al 6,1% previsto dai servizi della Commissione nelle previsioni intermedie di gennaio 2009), tenendo conto delle misure di riduzione della spesa contenute nel bilancio suppletivo. Il peggioramento del disavanzo nel 2009 si deve pertanto esclusivamente a una recessione molto più grave del previsto, che ha portato a un calo delle entrate del 10,9%, significativamente maggiore di quanto ci si sarebbe potuto attendere sulla base di elasticità standard e verificatosi nonostante l'applicazione di significative misure di risanamento. Con riguardo ai prossimi anni, il bilancio suppletivo delinea un percorso per ricondurre il disavanzo alla soglia del 3% del PIL entro il 2013. Nel tentativo di rafforzare il quadro di bilancio a medio termine, esso quantifica inoltre i pacchetti di risanamento nominale pari quasi al 2½% del PIL necessari per conseguire gli obiettivi di disavanzo per il 2010 e il 2011, senza tuttavia specificare le misure ivi soggiacenti. Nell'ipotesi di politiche invariate, ossia escludendo la tassazione ancora non specificata del bilancio suppletivo e le attuali misure di spesa, che rappresentano rispettivamente, nel 2010 e nel 2011, il 2% e il 2¼% del PIL, le previsioni di autunno dei servizi della Commissione delinea per entrambi gli anni un disavanzo del 14,7% del PIL, dove il preannunciato aumento del disavanzo nel 2010 rispecchia fattori ciclici e connessi all'elasticità piuttosto che misure espansionistiche discrezionali. Nel complesso, tenendo conto degli sviluppi economici rispetto alle prospettive delineate nelle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009, si può concludere che l'Irlanda ha adottato misure efficaci secondo quanto richiesto dalla raccomandazione del Consiglio del 27 aprile 2009.

- (8) Poiché si ritiene che le autorità irlandesi abbiano adottato misure efficaci in conformità delle raccomandazioni del Consiglio del 27 aprile 2009 a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, e si può considerare che in Irlanda si siano verificati eventi economici sfavorevoli imprevisi con gravi conseguenze per le finanze pubbliche, per questo paese si giustifica l'adozione di raccomandazioni rivedute a norma dell'articolo 104, paragrafo 7.
- (9) Malgrado l'adozione di misure efficaci, gli eventi sopra menzionati hanno condotto ad una revisione dell'obiettivo di disavanzo per il 2009. Partendo dalla stima per il 2009 di un disavanzo del 12,5% del PIL contenuta nelle previsioni della Commissione dell'autunno 2009, sarebbe ora necessario a partire dal 2010 uno sforzo di aggiustamento strutturale di bilancio medio su base annua pari a circa il 2¾% del PIL per condurre il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2013. Inoltre, la prospettiva di crescita per il 2010 appare nettamente più sfavorevole rispetto a quella sottesa alle raccomandazioni iniziali. Tenuto conto di quanto sopra esposto, è opportuno fissare una nuova scadenza per la correzione del disavanzo eccessivo in Irlanda entro il 2014. Tale correzione corrisponderebbe ad un aggiustamento strutturale di bilancio medio su base annua del 2% del PIL tra il 2010 e il 2014¹⁵.

¹⁵ In linea con le raccomandazioni iniziali a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, formulate dal Consiglio il 27 aprile 2009, nell'ambito delle quali era stata riservata la necessaria attenzione alle circostanze speciali e al contesto del piano europeo di ripresa economica, si raccomanda un adeguamento strutturale medio annuo del bilancio. Come indicato nelle raccomandazioni iniziali, è opportuno che

- (10) Portare il disavanzo al di sotto del 3% del PIL entro il 2014 richiederà notevoli sforzi di risanamento. Per realizzare un percorso di risanamento credibile e sostenibile, le autorità irlandesi dovrebbero in particolare specificare, nell'ambito del bilancio 2010, misure di risanamento in linea con il pacchetto annunciato nel bilancio suppletivo dell'aprile 2009 e garantire un adeguamento di bilancio strutturale medio annuo pari al 2% del PIL nel periodo 2010-2014. Le autorità irlandesi dovrebbero specificare le misure necessarie per conseguire la rettifica dell'eccessivo disavanzo entro il 2014 se le condizioni del ciclo lo permettono e accelerare la riduzione del disavanzo qualora le condizioni economiche o di bilancio risultino migliori del previsto.
- (11) Secondo i dati comunicati nell'ottobre 2009 nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, il rapporto debito pubblico lordo/PIL dovrebbe raggiungere all'incirca il 64% del PIL nel 2009, superando in tal modo il valore di riferimento del 60% del PIL. In aggiunta ai contributi annui per il prefinanziamento dei pagamenti pensionistici futuri, le autorità hanno deciso di costituire una riserva precauzionale di liquidità che ha come effetto un aumento del debito. In seguito, nell'ipotesi che non intervenga un cambiamento di politiche, secondo le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009 il rapporto debito/PIL dovrebbe salire a circa il 96% del PIL nel 2011. Ulteriori aumenti del debito potrebbero risultare da passività contingenti derivanti dalla crisi finanziaria, in particolare da possibili ulteriori conferimenti di capitali e garanzie pubbliche alle banche (che inciderebbero a loro volta sul disavanzo in caso di escussione). Nell'ipotesi che i rischi derivanti dalle operazioni di salvataggio finanziario non si concretizzino, l'attuazione degli sforzi di risanamento sopra indicati contribuirebbe a ricondurre il rapporto debito/PIL su una traiettoria discendente che si avvicini al valore di riferimento ad un ritmo soddisfacente ricostituendo un livello adeguato di avanzo primario.
- (12) Per rafforzare ulteriormente la credibilità della strategia di risanamento a medio termine, sarà di fondamentale importanza porre rimedio alle debolezze del quadro di bilancio irlandese. In particolare, gli obiettivi di bilancio per gli anni successivi a quelli coperti dal bilancio, soprattutto gli stanziamenti di spesa, possono essere modificati nei bilanci successivi. Come già sottolineato dal Consiglio nel parere del marzo 2009 sull'aggiornamento del programma di stabilità, occorre limitare i rischi che gravano sull'aggiustamento rafforzando il carattere esecutivo del quadro di bilancio a medio termine e sorvegliando attentamente il rispetto degli obiettivi di

l'adeguamento richiesto tenga conto del margine di manovra fiscale, valutato sulla base di tutti i fattori significativi ai fini del raggiungimento degli obiettivi della politica di bilancio, a cominciare tanto dal livello del disavanzo pubblico e del debito lordo quanto da altri indicatori, quali il livello delle partite correnti, delle passività contingenti del settore finanziario, della spesa per interessi, dei premi di rischio e della prevista variazione, a medio termine, della spesa connessa con l'invecchiamento. In particolare, in Irlanda, è stata data la debita considerazione alla necessità di agire rapidamente per affrontare la situazione di bilancio del paese – dati in particolare gli elevati spread dei rendimenti dei titoli sovrani e i rischi per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, tenuto conto anche del rapido aumento previsto del debito, sia pure a partire da un livello basso, e delle elevate passività contingenti derivanti da operazioni di salvataggio finanziario – considerando al tempo stesso l'entità dell'adeguamento richiesto e soprattutto il contesto economico di grande fragilità. Nel calcolare l'aggiustamento medio annuale del bilancio, le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione prendono come punto di partenza il disavanzo del 2011. L'aggiustamento strutturale complessivo necessario per raggiungere l'obiettivo di disavanzo nominale del 3% entro il termine fissato è pertanto calcolato supponendo che il divario tra prodotto effettivo e potenziale sarà gradualmente ridotto entro il 2015.

bilancio nel corso dell'anno. Un primo passo nella buona direzione è stato effettuato nel bilancio suppletivo di aprile, che specifica i pacchetti di risanamento nominale necessari per conseguire gli obiettivi di disavanzo per il 2010 e il 2011.

- (13) L'impatto di bilancio a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione è nettamente superiore alla media dell'UE, soprattutto a causa dell'aumento relativamente elevato della spesa pensionistica previsto nel corso dei prossimi decenni. La posizione di bilancio del 2009 include l'impatto di bilancio dell'invecchiamento della popolazione sul divario di sostenibilità. Un miglioramento del saldo primario a medio termine e ulteriori riforme del sistema di previdenza sociale contribuirebbero a ridurre i rischi per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche quali definiti nella comunicazione della Commissione "Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa"¹⁶, approvata dal Consiglio ECOFIN¹⁷ il 10 novembre 2009.
- (14) Una sorveglianza maggiore nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, che sembra necessaria tenuto conto del termine per la correzione del disavanzo eccessivo, richiederà un controllo regolare e tempestivo dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia di risanamento del bilancio. Date le circostanze, sarebbe opportuno che gli aggiornamenti del programma di stabilità irlandese elaborati tra il 2009 e il 2014 dedicassero a questo aspetto un capitolo a parte.
- (15) In generale le misure di risanamento del bilancio dovrebbero permettere un miglioramento duraturo del saldo delle amministrazioni pubbliche, pur essendo nel contempo indirizzate ad incrementare la qualità delle finanze pubbliche e a rafforzare il potenziale di crescita dell'economia. In particolare, tenuto conto dei miglioramenti dei sistemi di spesa e di tassazione proposti nell'estate 2009 nelle relazioni della commissione sulla fiscalità e del gruppo speciale di studio sulla spesa nel settore pubblico, le riforme dovrebbero essere orientate ad ampliare l'esigua base imponibile irlandese e a ridurre la spesa corrente nei prossimi anni, ridefinendo nel contempo le priorità nel settore degli investimenti pubblici alla luce della mutata situazione economica. L'Irlanda dovrebbe inoltre favorire un rapido aggiustamento ad una crescita sostenibile a medio termine adottando misure di rafforzamento della produttività e una politica salariale adeguata, che contribuiranno a ripristinare la competitività.
- (16) Inoltre, vista l'importanza di conseguire l'obiettivo di medio termine al fine di fornire un adeguato margine di sicurezza a fronte delle fasi discendenti del ciclo e garantire la convergenza del rapporto debito/PIL verso un livello prudente, e tenendo altresì conto delle passività implicite connesse con la spesa legata all'invecchiamento demografico, è opportuno che l'Irlanda garantisca che il risanamento di bilancio verso l'obiettivo a medio termine prosegua anche dopo la correzione del disavanzo eccessivo.

¹⁶ Disponibile al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15996_en.pdf.

¹⁷ Disponibile al seguente indirizzo:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/111025.pdf.

RACCOMANDA:

- (1) Riconoscendo che la posizione di bilancio dell'Irlanda nel 2009 risulta dalla combinazione della grave recessione e del libero gioco degli stabilizzatori automatici, da una parte, e di seri sforzi di risanamento dall'altra (nell'ambito dei quali sono state adottate alcune limitate misure di ripresa), che costituiscono una risposta adeguata al Piano europeo di ripresa economica, le autorità irlandesi dovrebbero porre termine all'attuale situazione di disavanzo eccessivo entro il 2014.
- (2) Le autorità irlandesi dovrebbero riportare il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del 3% del PIL in modo credibile e sostenibile adottando misure a medio termine. A tal fine esse dovrebbero nello specifico:
 - (a) indicare misure di risanamento nel bilancio per il 2010 in linea con il pacchetto annunciato nel bilancio suppletivo dell'aprile 2009;
 - (b) garantire un aggiustamento strutturale medio annuo del bilancio pari al 2% del PIL nel periodo 2010-2014, che dovrebbe altresì contribuire a ricondurre il rapporto debito lordo/PIL su un percorso di discesa verso il valore di riferimento del 60% del PIL a un ritmo soddisfacente ricostituendo un livello adeguato di avanzo primario;
 - (c) specificare le misure necessarie per conseguire la rettifica dell'eccessivo disavanzo entro il 2014, sempreché le condizioni cicliche lo consentano, e accelerare la riduzione del disavanzo qualora le condizioni economiche o di bilancio risultino migliori del previsto.
- (3) Le autorità irlandesi dovrebbero inoltre cogliere ogni opportunità che vada oltre il semplice aggiustamento strutturale al fine di accelerare la riduzione del rapporto debito lordo/PIL verso il valore di riferimento del 60% del PIL.
- (4) Per limitare i rischi che gravano sull'aggiustamento, l'Irlanda deve rafforzare il carattere esecutivo del quadro di bilancio a medio termine e sorvegliare attentamente il rispetto degli obiettivi di bilancio nel corso dell'anno.
- (5) Al fine di ridurre i rischi che minacciano la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, le autorità irlandesi devono proseguire quanto prima le riforme del sistema di previdenza sociale.
- (6) Il Consiglio fissa al [2 giugno] 2010 il termine entro il quale il governo irlandese deve adottare provvedimenti efficaci per specificare misure di risanamento nel bilancio 2010 in linea con il pacchetto annunciato nel bilancio suppletivo dell'aprile 2009 e stabilire i provvedimenti necessari per effettuare progressi nella correzione del disavanzo eccessivo. Per valutare l'efficacia delle misure si terrà conto degli sviluppi economici rispetto alle prospettive economiche contenute nelle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione.

Le autorità irlandesi dovrebbero riferire in merito ai progressi realizzati nell'attuazione delle presenti raccomandazioni in un capitolo separato degli aggiornamenti dei programmi di stabilità che verranno elaborati tra il 2009 e il 2014.

Il Consiglio invita inoltre le autorità irlandesi ad attuare riforme volte ad aumentare la crescita potenziale del PIL, in particolare riforme in grado di migliorare la qualità delle finanze pubbliche. Le riforme devono essere volte segnatamente ad ampliare la limitata base imponibile irlandese e a ridurre la spesa corrente nei prossimi anni, ridefinendo nel contempo le priorità nel settore degli investimenti pubblici alla luce della mutata situazione economica. L'Irlanda è inoltre invitata a favorire un rapido adeguamento alla crescita sostenibile a medio termine adottando misure che aumentino la produttività e adeguate politiche salariali che contribuiranno a ripristinare la competitività.

L'Irlanda è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 11.11.2009

*Per il Consiglio
Il Presidente*