



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.1.2010
SEC(2010) 56 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO A MALTA

del 27.1.2010

intesa a far cessare la 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 sul funzionamento dell'Unione europea. Il deterioramento, spesso grave, delle situazioni del disavanzo e del debito va considerato nel contesto della crisi finanziaria e della recessione economica mondiali senza precedenti registrate nel 2008/09. I fattori in gioco sono tanti. In primo luogo, la recessione economica determina una diminuzione delle entrate fiscali e un aumento della spesa sociale (si pensi alle indennità di disoccupazione). In secondo luogo, riconoscendo l'importanza del compito che nel contesto dell'eccezionale crisi economica attuale le politiche di bilancio sono chiamate a svolgere, nel suo piano europeo di ripresa economica del novembre 2008, approvato dal Consiglio europeo a dicembre, la Commissione ha invitato ad adottare misure di stimolo fiscale. Il piano specificava che lo stimolo doveva essere tempestivo, provvisorio e mirato, nonché diversificato da Stato membro a Stato membro, in funzione delle relative posizioni in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche e di competitività. Veniva inoltre sottolineato che lo stimolo fiscale dovesse essere sospeso una volta che le condizioni economiche fossero migliorate. Infine, alcune delle misure adottate da diversi paesi allo scopo di stabilizzare il settore finanziario hanno inciso sulla situazione del debito o comportano il rischio di un aumento del disavanzo e del debito negli anni a venire, anche se in futuro una parte dei costi legati all'intervento pubblico potrebbe essere recuperata.

Il patto di stabilità e crescita prevede che la Commissione avvii la procedura per i disavanzi eccessivi ogniqualvolta il disavanzo pubblico di uno Stato membro superi il valore di riferimento del 3% del PIL. Le modifiche apportate nel 2005 al patto di stabilità e crescita erano volte in particolare a garantire che si tenesse pienamente conto della situazione economica e di bilancio in tutte le fasi della procedura per i disavanzi eccessivi. In questo modo, il patto di stabilità e crescita costituisce il quadro a sostegno delle politiche di governo per un rapido ritorno verso posizioni di bilancio sane, tenendo conto della situazione economica e garantendo così la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

2. FASI PRECEDENTI DELLA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI

L'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede una procedura per i disavanzi eccessivi. Tale procedura viene ulteriormente specificata nel regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio "per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi"¹, che costituisce parte integrante del patto di stabilità e crescita.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6. Viene altresì tenuto conto del parere del comitato economico e finanziario sulle "Specifiche relative all'attuazione del patto di stabilità e crescita e orientamenti in merito al formato e ai contenuti dei programmi di stabilità e di convergenza" (codice di condotta), approvato dal Consiglio ECOFIN del 10 novembre 2009 e consultabile alla pagina: http://ec.europa.eu/economy_finance/other_pages/other_pages12638_en.htm.

Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 2, del TFUE, la Commissione esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due seguenti criteri: a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo (PIL) superi il valore di riferimento del 3% (a meno che il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento; oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento); e b) se il rapporto debito/PIL superi il valore di riferimento del 60% (a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento ad un ritmo adeguato).

Se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i predetti criteri, l'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE (ex articolo 104, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea, (TCE)) dispone che la Commissione prepari una relazione. La relazione della Commissione "tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro."

Sulla base dei dati notificati dalle autorità maltesi nel marzo 2009², successivamente convalidati da EUROSTAT³, e tenuto conto delle previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione, a norma dell'articolo 104, paragrafo 3, del TCE, il 13 maggio 2009 la Commissione ha adottato una relazione per Malta⁴.

Quindi, in conformità con l'articolo 104, paragrafo 4, del TCE, il 28 maggio 2009 il comitato economico e finanziario ha formulato un parere in merito alla relazione della Commissione.

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

Successivamente, il 7 luglio 2009, sulla base di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha constatato l'esistenza a Malta di un disavanzo eccessivo ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 6, del TCE e, sempre sulla base di una raccomandazione della Commissione, ha rivolto raccomandazioni a Malta a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE perché ponesse fine a tale situazione entro il 2010. Nelle sue raccomandazioni il Consiglio ha fissato al 7 gennaio 2010 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 è stato dato seguito effettivo alla raccomandazione di cui all'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e si verificano eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo l'adozione di tale raccomandazione, il Consiglio può decidere, su

² Ai sensi del regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione i livelli previsti ed effettivi del loro disavanzo e del debito pubblico due volte l'anno. La comunicazione più recente di Malta è disponibile all'indirizzo Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

³ Comunicato stampa Eurostat n. 56/2009 del 22 aprile 2009.

⁴ Tutti i documenti relativi alla procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti di Malta sono disponibili all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione riveduta ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE. A tal fine la Commissione ha valutato i recenti sviluppi macroeconomici e di bilancio e le misure adottate da Malta.

3. RECENTI SVILUPPI MACROECONOMICI E DI BILANCIO

A norma dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, il verificarsi di eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche è valutato alla luce delle previsioni economiche sulle quali si basa la raccomandazione iniziale del Consiglio adottata il 7 luglio 2009, ovvero, in questo caso, le previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione.

Con una crescita del PIL reale al 2,1%, il disavanzo pubblico è passato dal 2,2% del PIL nel 2007 al 4,7% del PIL nel 2008, anche a causa i) di misure una tantum ad incremento del disavanzo pari allo 0,4% del PIL (a fronte di misure nette una tantum a riduzione del disavanzo dello 0,6% del PIL nel 2007)⁵, ii) della riclassificazione della Malta Shipyards Ltd nel settore pubblico e iii) di uno scarso gettito fiscale, soprattutto tra novembre 2008 e febbraio 2009, quando aziende con problemi di liquidità a breve termine hanno posticipato il pagamento delle imposte⁶. Secondo le previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione sulle quali si basa la raccomandazione iniziale del Consiglio, nel 2009 il PIL reale di Malta si sarebbe contratto dello 0,9%, per poi ritornare nel 2010 ad una crescita positiva, seppur modesta, dello 0,2%. Sulla base di detto scenario macroeconomico, le previsioni della primavera 2009 proiettavano una diminuzione del disavanzo al 3,6% del PIL nel 2009 e, nell'ipotesi di politiche invariate, al 3,2% del PIL nel 2010. L'atteso significativo miglioramento del rapporto disavanzo/PIL tra il 2008 e il 2009 si è verificato nonostante le misure di stimolo adottate nel 2009 (pari a circa lo 0,6% del PIL) a causa soprattutto i) delle misure ad incremento del reddito annunciate nel bilancio per il 2009, ii) della liquidazione dei cantieri navali attesa entro l'anno, iii) della riduzione dei sussidi per l'energia alle famiglie, iv) di un graduale e parziale recupero dei pagamenti tardivi delle imposte del 2008 e v) del ritiro delle misure una tantum ad incremento del disavanzo attuate nel 2008, il cui impatto nel 2009 è stato in linea di massima neutro.

Nelle previsioni dell'autunno del 2009, i servizi della Commissione annunciano una contrazione del PIL reale nel 2009 più netta (del 2,2%) di quanto previsto in primavera. A causa del deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro, si prevede che il consumo privato sarà più debole. Il calo degli investimenti sarà più importante di quanto previsto quale conseguenza, fra l'altro, di una minore attività nel settore dell'edilizia. Si prevede inoltre una maggiore diminuzione delle esportazioni, dal momento che la crisi mondiale ha toccato Malta soprattutto sul piano commerciale, colpendo duramente i principali settori dell'esportazione, ovvero l'elettronica e il turismo. Si prevede tuttavia che, a causa del calo della domanda interna e della forte dipendenza delle esportazioni dalle importazioni, le importazioni

⁵ Nel 2008 e, in minor misura, nel 2009, i pagamenti forfettari a favore dei dipendenti della Malta Shipyards Ltd che hanno perso il loro posto di lavoro hanno costituito una delle principali misure una tantum ad incremento del disavanzo. Le misure una tantum a riduzione del disavanzo tradizionalmente messe in atto dal governo maltese consistono nella vendita di terreni, che nel periodo 2007-2009 ha subito una diminuzione in termini percentuali del PIL.

⁶ Ai fini della registrazione delle imposte e dei contributi sociali, Malta applica il metodo di aggiustamento temporale, in virtù del quale il periodo di 12 mesi per la registrazione delle entrate va da marzo a febbraio.

diminuiranno in misura ancora più significativa. Di conseguenza, le esportazioni nette dovrebbero contribuire positivamente alla crescita del PIL. Per il 2010, le previsioni d'autunno anticipano una ripresa leggermente più forte di quanto stimato nelle previsioni di primavera, con una crescita del PIL reale dello 0,7%, grazie ad un contributo meno negativo delle esportazioni nette dovuto al miglioramento delle prospettive dei principali partner commerciali di Malta. Si prevede infatti che la domanda interna sarà meno dinamica di quanto anticipato nelle previsioni di primavera a causa di consumi privati e investimenti più deboli. Nel 2011, il PIL reale dovrebbe crescere dell'1,6%.

La recessione, che è stata peggiore del previsto, ha avuto conseguenze significative sul disavanzo pubblico che, secondo le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, dovrebbe ridursi nel 2009 al 4,5% del PIL e, in caso di politiche invariate, al 4,4% nel 2010 e al 4,3% nel 2011. Le proiezioni di un disavanzo più elevato nel 2009 di circa un punto percentuale del PIL rispetto a quanto anticipato nelle previsioni di primavera si devono principalmente al fatto che la recessione economica ha inciso sul bilancio molto più del circa mezzo punto percentuale del PIL implicato dalla sensitività standard del bilancio. Le imposte dirette mostrano una certa resilienza, dovuta anche ad un'amnistia, introdotta nell'autunno 2009, sugli interessi di mora per i pagamenti tardivi delle imposte sui redditi degli anni passati che nel 2009 avrebbe dovuto generare un aumento non ricorrente delle entrate fiscali pari a circa lo 0,2% del PIL. Tuttavia, il peggioramento sia della domanda interna che di quella esterna rispetto alle previsioni di primavera ha avuto conseguenze negative sulle altre categorie di reddito. In particolare, il calo del consumo privato e delle importazioni si è tradotto in una netta diminuzione degli introiti derivanti dalle imposte indirette, i quali dovrebbero contrarsi dello 0,7%, a fronte di un aumento del 3,7% annunciato nelle previsioni di primavera. A causa del rallentamento dell'attività nel settore immobiliare, il gettito fiscale legato alle transazioni immobiliari dovrebbe diminuire e le entrate una tantum provenienti dalla vendita di terreni saranno inferiori a quanto iscritto a bilancio. Anche i contributi sociali dovrebbero diminuire (dello 0,4%, a fronte di un aumento dell'1,4% previsto in primavera) quale conseguenza del calo dell'occupazione.

Il 1° dicembre 2009 Malta ha adottato il bilancio per il 2010, che prevedeva per il 2009 un disavanzo di bilancio pari al 3,8% del PIL. Le principali differenze rispetto alle previsioni d'autunno consistono in i) un aumento delle entrate pari allo 0,3% del PIL, grazie soprattutto ad imposte sul reddito più elevate a cui sono soggette le imprese internazionali con sede a Malta e in ii) una diminuzione della spesa dello 0,4% del PIL dovuta ad una minore dinamicità della spesa pubblica (retribuzioni agli impiegati e consumo intermedio).

		2008	2009	2010	2011
PIL reale (variazione in %)	Previsioni della COM della primavera 2009	1,6	-0,9	0,2	n.d.
	Previsioni della COM dell'autunno 2009	2,1	-2,2	0,7	1,6
PIL nominale (variazione in %)	Previsioni della COM della primavera 2009	4,0	1,4	2,0	n.d.
	Previsioni della COM dell'autunno 2009	4,4	-0,3	3,0	4,0
Saldo di bilancio delle pubbliche amministrazioni (in % del PIL)	Previsioni della COM della primavera 2009	-4,7	-3,6	-3,2	n.d.
	Previsioni della COM dell'autunno 2009	-4,7	-4,5	-4,4	-4,3

Nel complesso si può concludere che, alla luce delle previsioni economiche sulle quali si basa la raccomandazione iniziale del Consiglio del 7 luglio 2009, a Malta si sono verificati eventi economici sfavorevoli imprevisi con importanti conseguenze negative sulle finanze pubbliche.

4. VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE MISURE ADOTTATE

Ai sensi del regolamento (CE) n. 1467/97 e del codice di condotta, si ritiene che uno Stato membro abbia dato seguito effettivo se ha agito in conformità con la raccomandazione indirizzatagli ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE. Il codice di condotta stabilisce che la valutazione del seguito effettivo 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, occorre procedere ad un'analisi approfondita dei motivi di tale carenza.

Il 7 luglio 2009, ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE il Consiglio ha raccomandato a Malta di attuare in maniera rigorosa le misure di bilancio previste per il 2009, di evitare un ulteriore deterioramento delle finanze pubbliche e di definire e attuare ulteriori misure di risanamento intese a riportare il disavanzo al disotto del valore di riferimento entro il 2010. Si è inoltre raccomandato alle autorità maltesi di imprimere al rapporto debito lordo/PIL, in crescita dal 2008, un'inversione di tendenza, permettendogli di diminuire a sufficienza e di avvicinarsi al valore di riferimento con ritmo adeguato. Il Consiglio ha fissato al 7 gennaio 2010 il termine entro il quale il governo maltese doveva adottare misure efficaci al fine di attuare in maniera rigorosa le misure di bilancio previste per il 2009 e stabilire i provvedimenti necessari per effettuare progressi nella correzione del disavanzo eccessivo. Nel valutare l'efficacia delle misure si terrà conto degli sviluppi economici rispetto alle prospettive economiche contenute nelle previsioni di primavera 2009 dei servizi della Commissione.

Come menzionato in precedenza, le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione annunciavano per il 2009 sviluppi economici peggiori di quanto anticipato nelle previsioni di primavera sulle quali si basa la raccomandazione iniziale del Consiglio. Ciò implica che nel 2009 il disavanzo sarà significativamente più alto di quanto previsto in primavera. Il previsto miglioramento annuale del saldo strutturale rimane significativo ($\frac{3}{4}$ di punto percentuale del PIL), ma è inferiore a quanto anticipato nelle previsioni della primavera 2009 ($\frac{1}{4}$ di punto percentuale del PIL). Le imposte indirette e i contributi sociali sono nettamente inferiori rispetto a quanto precedentemente previsto. Le misure di bilancio predisposte nel bilancio per il 2009 sono state attuate secondo i piani e non sono state adottate misure discrezionali aggiuntive di rilievo (l'unica eccezione è costituita dall'ammnistia fiscale precedentemente citata, la quale ha un effetto una tantum positivo sulle imposte dirette). Si sono tuttavia registrate delle eccedenze di spesa. I contratti collettivi relativi ai dipendenti del settore sanitario pubblico e dell'istruzione superiore negoziati in precedenza si stanno rivelando più cari di quanto previsto, mentre il consumo intermedio è superiore a quanto iscritto a bilancio a causa delle pressioni esercitate dal settore sanitario. Inoltre, i risparmi sulle sovvenzioni sono stati inferiori a quanto previsto nel bilancio 2009.

Il bilancio per il 2010 è stato adottato successivamente alla pubblicazione delle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione. Sulla base di prospettive di crescita del PIL reale più favorevoli di quanto previsto dai servizi della Commissione, nel 2010 il rapporto

disavanzo/PIL dovrebbe in linea di massima stabilizzarsi (3,9% del PIL rispetto al 3,8% del PIL nel 2009) e rimanere appena al di sopra del 3% del PIL nel 2011 nonostante una crescita reale del PIL al 2,3%.

Da una parte, la quasi stabilizzazione del rapporto disavanzo/PIL fissata come obiettivo per il 2010 risulta da misure aggiuntive volte, in linea con il piano europeo di ripresa economica, a continuare a sostenere l'ancora incerta ripresa economica e stimate dalle autorità a circa 0,6% del PIL, di cui circa metà andrà a sostegno delle imprese e il resto verrà destinato alle famiglie, soprattutto quelle più svantaggiate; dall'altra, da misure compensative che dovrebbero rappresentare lo 0,5% del PIL e tra le quali rientrano i) un maggior impegno nel migliorare l'amministrazione fiscale e ridurre sia l'evasione fiscale che la fruizione fraudolenta di prestazioni sociali, ii) un aumento delle accise sulle sigarette, iii) il ritiro di fondi concessi a un organismo pubblico chiamato ad autofinanziare le proprie operazioni tramite una revisione della propria struttura tariffaria e iv) una riduzione del numero di lavoratori del settore pubblico. Secondo le autorità maltesi, tutte le misure compensative hanno un impatto permanente sul saldo del bilancio pubblico, mentre solo il 40% delle misure di rilancio aggiuntive incideranno sul bilancio pubblico oltre il 2010.

Un disavanzo pubblico ben al di sopra del 3% del PIL nel 2009 e nel 2010 non permette di arrestare l'aumento del rapporto debito lordo/PIL registrato dal 2008. Stando alle proiezioni presentate assieme al bilancio 2010, dal 2011 il rapporto debito/PIL dovrebbe ricominciare a scendere mentre, secondo le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, nell'ipotesi di politiche invariate tale rapporto continuerà a crescere nel periodo di riferimento.

Partendo dalla stima per il 2009 di un disavanzo del 4,5% del PIL contenuta nelle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, sarebbe ora necessario che a partire dal 2010 si mettesse in atto uno sforzo di risanamento del bilancio pari a circa 1½% del PIL in termini strutturali per condurre il disavanzo sotto il valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2010.

Nel presentare il bilancio per il 2010, le autorità maltesi hanno annunciato una serie di nuove iniziative tese a rafforzare il quadro di bilancio e a migliorare il sistema di vigilanza finanziaria e di valutazione del settore pubblico. Ciò potrebbe migliorare le condizioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di bilancio prefissati e rafforzare l'assunzione di responsabilità nella conduzione della politica di bilancio.

Nel complesso, tenuto conto degli sviluppi economici rispetto alle prospettive delineate nelle previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione, si può concludere che Malta ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 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 126, paragrafo 7, del TFUE dispone un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro interessato deve darvi seguito effettivo. A norma dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento, il Consiglio deve raccomandare 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”.

Poiché si ritiene che le autorità maltesi abbiano adottato misure efficaci in conformità alla raccomandazione del Consiglio del luglio 2009 e che si siano verificati a Malta eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche, viene accordata una proroga di un anno del termine per la rettifica del disavanzo eccessivo, dal 2010 al 2011.

Per riportare il deficit al disotto del valore di riferimento in modo credibile e duraturo entro il 2011 le autorità maltesi dovrebbero raggiungere l'obiettivo del 2010 di un disavanzo del 3,9% del PIL definito nel bilancio, se del caso adottando ulteriori misure di risanamento e garantendo nel 2011 un impegno di bilancio del $\frac{3}{4}$ % del PIL. Le autorità maltesi dovrebbero specificare le misure necessarie per realizzare la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2011 (condizioni cicliche permettendo) e accelerare la riduzione del disavanzo qualora le condizioni economiche o di bilancio risultino migliori di quanto attualmente previsto. Le ulteriori misure di risanamento necessarie dovrebbero concentrarsi sul contenimento della spesa primaria corrente, aumentandone al tempo stesso l'efficacia. Inoltre, alla luce della recente esperienza per cui aziende con problemi di liquidità hanno potuto posticipare il pagamento delle imposte, è opportuno migliorare la lotta all'evasione fiscale e assicurare una riscossione più efficiente dei tributi.

La messa in atto di tali misure di risanamento contribuirebbe, mediante il ripristino di un livello adeguato degli avanzi primari, ad imprimere al rapporto debito pubblico lordo/PIL - il quale, stando alle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, è passato dal 62% nel 2007 al 68,5% nel 2009 - un andamento discendente che si avvicini al valore di riferimento del 60% del PIL ad un ritmo soddisfacente.

Se durante il periodo 2004-2007 le spese effettuate sono state inferiori al previsto, il quadro di bilancio mostra segni di debolezza nella fase esecutiva. Come messo in evidenza dal Consiglio nel suo parere del 10 marzo 2009 sull'aggiornamento del programma di stabilità di Malta del dicembre 2008, la spesa pubblica è ancora oggetto di decisioni discrezionali nella fase di esecuzione, mentre il bilancio manca di una chiara strategia a medio termine. Ciò significa che le proiezioni pluriennali presentate nel bilancio annuale non si basano su una strategia a medio termine articolata, né tantomeno sull'indicazione delle misure necessarie per conseguirla. Di conseguenza, il Consiglio ha invitato Malta a rafforzare il quadro di bilancio a medio termine. Le autorità hanno di recente annunciato alcune nuove iniziative in quest'ambito che potrebbero costituire un passo verso la giusta direzione.

L'impatto a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione sul bilancio è, a Malta, di gran lunga superiore alla media UE, soprattutto a causa di un aumento relativamente consistente, nei prossimi decenni, della spesa pensionistica e sanitaria in percentuale del PIL. La posizione di bilancio del 2009 accentua l'incidenza dell'invecchiamento della popolazione sul divario di sostenibilità. Il mantenimento di avanzi primari elevati nel medio termine e ulteriori riforme del sistema di sicurezza sociale con l'obiettivo di contenere il consistente aumento della spesa sanitaria e della spesa legata all'invecchiamento della popolazione contribuirebbero a ridurre i rischi che pesano sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze

pubbliche, secondo la definizione della comunicazione della Commissione⁷ “Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un’economia in ripresa”, discussa dal Consiglio ECOFIN⁸ 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. Le riforme dovrebbero mirare in particolare a migliorare l’efficacia della spesa pubblica, specie in settori, quali la sanità e l’istruzione, che assorbono risorse importanti.

Una maggiore sorveglianza nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, che sembra necessaria tenuto anche 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 per garantire la correzione del disavanzo eccessivo. A tale riguardo potrebbe essere utile dedicare specificamente a tale argomento un capitolo degli aggiornamenti del programma di stabilità di Malta che saranno elaborati tra il 2010 e il 2011.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio¹

		2007	2008	2009	2010	2011
PIL reale (variazione in %)	Previsioni della COM dell’autunno 2009	3,7	2,1	-2,2	0,7	1,6
	Bilancio 2010	3,7	2,1	-2,0	1,1	2,3
Divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale (in % del PIL potenziale)	Previsioni della COM dell’autunno 2009 ²	1,3	2,0	-1,0	-0,9	0,1
	Bilancio 2010	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo di bilancio delle pubbliche amministrazioni (in % del PIL)	Previsioni della COM dell’autunno 2009	-2,2	-4,7	-4,5	-4,4	-4,3
	Bilancio 2010	-2,2	-4,7	-3,8	-3,9	-3,2
Saldo primario (in % del PIL)	Previsioni della COM dell’autunno 2009	1,2	-1,4	-1,2	-1,2	-0,9
	Bilancio 2010	1,2	-1,4	-0,5	-0,6	0,1
Saldo corretto per il ciclo (in % del PIL)	Previsioni della COM dell’autunno 2009 ³	-2,6	-5,4	-4,2	-4,1	-4,4
	Bilancio 2010	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo strutturale (in % del PIL)	Previsioni della COM dell’autunno 2009	-3,3	-5,0	-4,3	-4,1	-4,4
	Bilancio 2010	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	Previsioni della COM dell’autunno 2009	62,0	63,8	68,5	70,9	72,5
	Bilancio 2010	62,0	63,8	67,0	68,7	68,2

Note:

¹ Le previsioni della Commissione dell’autunno 2009 sono state completate prima dell’adozione del bilancio per il 2010.

² Sulla base di una crescita potenziale stimata del 2,1%, 1,3%, 0,8%, 0,6% e 0,6%, rispettivamente, negli anni del periodo 2007-2011.

³ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee. Le misure una tantum e le altre misure temporanee equivalgono allo 0,6% del PIL nel 2007 (a riduzione del disavanzo) e allo 0,4% nel 2008 (a incremento del disavanzo), allo 0,1% nel 2009 (a riduzione del disavanzo) e allo 0,0% nel 2010 e nel 2011, secondo le previsioni dell’autunno 2009 dei servizi della Commissione.

Fonte: bilancio per il 2010; previsioni dell’autunno 2009 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.

⁷ Disponibile sul sito internet:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15996_en.pdf.

⁸ Disponibile sul sito internet:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/111025.pdf.

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO A MALTA

del 27.1.2010

intesa a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in particolare l'articolo 126, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione,

considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), 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) Con la riforma del 2005 si è cercato di migliorare l'efficacia e i fondamenti economici del patto di stabilità e crescita, salvaguardando nel contempo 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. Il patto di stabilità e crescita costituisce pertanto il quadro a sostegno delle politiche attuate dai governi per tornare rapidamente a posizioni di bilancio sane, tenendo conto della situazione economica.
- (4) Il 7 luglio 2009, a norma dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE), il Consiglio ha adottato una decisione che constatava l'esistenza di un disavanzo eccessivo a Malta e ha formulato raccomandazioni per porvi rimedio al più tardi entro il 2010, conformemente all'articolo 104, paragrafo 7, del trattato CE 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 eccessivi⁹. Il Consiglio ha inoltre fissato al 7 gennaio 2010 il termine entro cui dovevano essere adottate misure efficaci in tal senso.
- (5) Poiché le previsioni della Commissione continuano ad indicare che la ripresa si sta rafforzando e comincia a sostenersi da sola, il 20 ottobre 2009 il Consiglio ha riconosciuto che il risanamento del bilancio dovrebbe cominciare in tutti gli Stati

⁹ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 6.

membri dell'UE al più tardi nel 2011, che si dovrebbe tener conto delle situazioni specifiche di ogni paese e che per un certo numero di paesi è necessario che il risanamento del bilancio cominci prima della data sopraindicata.

- (6) Il regolamento (CE) n. 1467/97 (che costituisce parte integrante del patto di stabilità e crescita), dispone le modalità di attuazione dell'articolo 126 del TFUE. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del suddetto regolamento, se è stato dato seguito effettivo alla raccomandazione e si verificano eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo l'adozione di tale raccomandazione, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, e prima di tenere conto dei fattori significativi di cui all'articolo 2, paragrafo 3, del medesimo regolamento, di adottare una raccomandazione riveduta ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE.
- (7) Secondo le previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione sulle quali si basa la raccomandazione iniziale del Consiglio, nel 2009 il PIL reale di Malta avrebbe dovuto subire una flessione dello 0,9%; stando alle proiezioni contenute nelle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, il calo del PIL reale dovrebbe però essere più marcato (del 2,2%) a causa di una più forte contrazione della domanda interna. L'aggravarsi della situazione economica si è tradotta nel 2009 in una revisione al rialzo del disavanzo pubblico di circa un punto percentuale rispetto alle previsioni di primavera, al 4,5% del PIL. Ciò è dovuto principalmente al fatto che la recessione economica ha inciso sul bilancio molto più del circa ½% del PIL implicato dalla sensibilità standard del bilancio. Le imposte dirette mostrano una certa resilienza, dovuta anche ad un'amnistia, introdotta nell'autunno 2009, sugli interessi di mora per i pagamenti tardivi delle imposte sui redditi degli anni passati. Tuttavia, il peggioramento sia della domanda interna che di quella esterna rispetto alle previsioni di primavera ha prodotto una netta diminuzione degli introiti derivanti dalle imposte indirette mentre, a causa del rallentamento dell'attività nel settore immobiliare, il gettito fiscale legato alle transazioni immobiliari dovrebbe diminuire e le entrate tantum provenienti dalla vendita di terreni saranno inferiori a quanto iscritto a bilancio. Infine, il calo dell'occupazione implica una diminuzione dei contributi sociali al posto del conseguimento di una crescita positiva come ipotizzato nelle previsioni di primavera. Alla luce di quanto esposto si può ritenere che, dopo l'adozione della raccomandazione di cui all'articolo 104, paragrafo 7, del TFUE, si siano verificati eventi economici sfavorevoli impreveduti, dalle importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche.
- (8) Il Consiglio ha fissato al 7 gennaio 2010 il termine entro il quale il governo maltese doveva attuare in maniera rigorosa le misure di bilancio previste per il 2009 e stabilire i provvedimenti necessari per effettuare progressi nella correzione del disavanzo eccessivo. Le misure di bilancio predisposte nel bilancio per il 2009 sono state attuate come previsto e non sono state adottate misure discrezionali aggiuntive di rilievo. Si sono tuttavia registrate delle eccedenze di spesa. Sulla base di prospettive di crescita del PIL reale più favorevoli di quanto ipotizzato nelle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, il bilancio per il 2010, adottato il 1° dicembre, mira ad una quasi stabilizzazione del rapporto disavanzo/PIL nel 2010 (3,9% del PIL rispetto al 3,8% nel 2009 come stimato dalle autorità maltesi) e ad una riduzione a poco meno del 3% del PIL nel 2011. Da una parte, la quasi stabilizzazione del rapporto disavanzo/PIL fissata come obiettivo per il 2010 risulta da misure aggiuntive volte, in linea con il piano europeo di ripresa economica, a continuare a sostenere l'ancora

incerta ripresa economica e stimate dalle autorità a circa 0,6% del PIL e, dall'altra, a misure compensative che dovrebbero rappresentare lo 0,5% del PIL. Tra queste ultime rientrano: i) un maggior impegno nel migliorare l'amministrazione fiscale e ridurre sia l'evasione fiscale che la fruizione fraudolenta di prestazioni sociali; ii) un aumento delle accise sulle sigarette; iii) il ritiro di fondi concessi a un organismo pubblico chiamato ad autofinanziare le proprie operazioni tramite una revisione della propria struttura tariffaria; e iv) una riduzione del numero di lavoratori del settore pubblico. Secondo le autorità maltesi, tutte le misure compensative hanno un impatto permanente sul bilancio pubblico, mentre solo il 40% delle misure di rilancio aggiuntive incideranno sul bilancio pubblico oltre il 2010. Nel complesso, tenuto conto degli sviluppi economici rispetto alle prospettive delineate nelle previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione, si può concludere che Malta ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009.

- (9) Poiché si ritiene che le autorità maltesi abbiano adottato misure efficaci in conformità con le raccomandazioni adottate dal Consiglio il 7 luglio 2009 a norma dell'articolo 104, paragrafo 7 del trattato CE, e che a Malta si siano verificati eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche, per Malta può essere giustificata una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE che proroghi la scadenza di un anno. Partendo dalla stima per il 2009 di un disavanzo del 4,5% del PIL contenuta nelle previsioni della Commissione dell'autunno 2009, sarebbe ora necessario che venisse realizzato uno sforzo di bilancio pari a circa l'1½% del PIL per condurre il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2010. Tenuto conto di quanto sopra esposto, è opportuno fissare al 2011 la nuova scadenza per la correzione del disavanzo eccessivo a Malta.
- (10) Per riportare il deficit al disotto del valore di riferimento in modo credibile e duraturo entro il 2011 le autorità maltesi dovrebbero raggiungere l'obiettivo del 2010 di un disavanzo del 3,9% del PIL definito nel bilancio, se del caso adottando ulteriori misure di risanamento e garantendo nel 2011 un impegno di bilancio del ¾ di punto percentuale del PIL. Le autorità maltesi dovrebbero specificare le misure necessarie per realizzare la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2011 e, se le condizioni cicliche lo permettono, accelerare la riduzione del disavanzo qualora le condizioni economiche o di bilancio risultino migliori di quanto attualmente previsto.
- (11) La messa in atto di tali misure di risanamento contribuirebbe, mediante il ripristino di un livello adeguato degli avanzi primari, ad imprimere al rapporto debito pubblico lordo/PIL - il quale, stando alle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, è passato dal 62% nel 2007 al 68,5% nel 2009 - un andamento discendente che si avvicini al valore di riferimento del 60% del PIL ad un ritmo soddisfacente.
- (12) Per quanto durante il periodo 2004-2007 le spese realizzate siano state inferiori al previsto, il quadro di bilancio mostra segni di debolezza nella fase esecutiva. Come messo in evidenza dal Consiglio nel suo parere del 10 marzo 2009 sull'aggiornamento del programma di stabilità di Malta del dicembre 2008, la spesa pubblica è ancora oggetto di decisioni discrezionali nella fase di esecuzione, mentre il bilancio manca di una chiara strategia a medio termine. Ciò significa che le proiezioni pluriennali presentate nel bilancio annuale non si basano su una strategia a medio termine articolata, né tantomeno sull'indicazione delle misure necessarie per conseguirla. Di

conseguenza, il Consiglio ha invitato Malta a rafforzare il quadro di bilancio a medio termine. Le autorità hanno di recente annunciato alcune nuove iniziative che potrebbero costituire un passo verso la giusta direzione.

- (13) L'impatto a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione sul bilancio è, a Malta, di gran lunga superiore alla media UE, soprattutto a causa di un aumento relativamente consistente, nei prossimi decenni, della spesa pensionistica e sanitaria in percentuale del PIL. La posizione di bilancio del 2009 accentua l'incidenza dell'invecchiamento della popolazione sul divario di sostenibilità. Il mantenimento di avanzi primari elevati nel medio termine e ulteriori riforme del sistema di sicurezza sociale con l'obiettivo di contenere il consistente aumento della spesa sanitaria e della spesa legata all'invecchiamento della popolazione contribuirebbero a ridurre i rischi che pesano sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, secondo la definizione della comunicazione della Commissione¹⁰ "Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa", discussa dal Consiglio ECOFIN¹¹ il 10 novembre 2009.
- (14) 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. A tale riguardo potrebbe essere utile dedicare specificamente a tale argomento un capitolo degli aggiornamenti del programma di stabilità di Malta che saranno elaborati tra il 2010 e il 2011.
- (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. Le riforme dovrebbero mirare in particolare a migliorare l'efficacia della spesa pubblica, specie in settori, quali la sanità e l'istruzione, che assorbono risorse importanti.
- (16) Infine, considerata l'importanza di raggiungere l'obiettivo a medio termine per offrire un congruo margine di sicurezza nei periodi di congiuntura sfavorevole e per assicurare la convergenza del rapporto debito/PIL verso un livello prudente, tenendo peraltro conto delle passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione, è opportuno che Malta provveda a che il risanamento di bilancio verso l'obiettivo a medio termine prosegua anche dopo la correzione del disavanzo eccessivo,

RACCOMANDA:

- (1) che le autorità maltesi pongano fine all'attuale situazione di disavanzo eccessivo al più tardi entro il 2011;

¹⁰ Disponibile sul sito internet:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15996_en.pdf.

¹¹ Disponibile sul sito internet:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/111025.pdf.

- (17) che le autorità maltesi riportino il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al disotto del 3% del PIL in modo credibile e sostenibile. Specificamente a tal fine le autorità maltesi sono chiamate a:
- (a) raggiungere l'obiettivo di disavanzo per il 2010 definito nel bilancio, se del caso adottando ulteriori misure di risanamento e garantendo nel 2011 uno sforzo finanziario di $\frac{3}{4}$ di punto percentuale del PIL. Ciò dovrebbe inoltre contribuire a riportare il rapporto debito pubblico lordo/PIL su un sentiero di discesa che si avvicini al valore di riferimento del 60% del PIL ad un ritmo soddisfacente ripristinando un livello adeguato di avanzo primario;
 - (b) specificare i provvedimenti necessari per realizzare la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2011 e, se le condizioni del ciclo lo permettono, accelerare la riduzione del disavanzo qualora le condizioni economiche o di bilancio dovessero rivelarsi migliori di quanto previsto attualmente.
- (18) Oltre all'impegno in materia di risanamento del bilancio, le autorità maltesi dovrebbero cogliere ogni opportunità, comprese quelle derivanti da migliori condizioni economiche, al fine di accelerare la riduzione del rapporto debito lordo/PIL verso il valore di riferimento del 60% del PIL.
- (19) Per limitare i rischi che gravano sull'aggiustamento, le autorità maltesi dovrebbero rafforzare il carattere vincolante del proprio quadro di bilancio a medio termine, e migliorare il controllo dell'esecuzione del bilancio nel corso dell'anno.
- (20) Il Consiglio fissa al [16 agosto 2010] il termine entro il quale il governo maltese deve adottare misure efficaci al fine di conseguire l'obiettivo di disavanzo stabilito per il 2010 e stabilire i provvedimenti necessari per effettuare progressi nella correzione del disavanzo eccessivo. Nel 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 maltesi dovranno riferire in merito ai progressi realizzati nell'attuazione delle presenti raccomandazioni in un capitolo separato degli aggiornamenti dei programmi di stabilità che verranno preparati nel 2010 e nel 2011.

Inoltre, il Consiglio invita le autorità maltesi ad attuare le riforme al fine di aumentare la crescita potenziale del PIL. Tra queste rientrano le riforme in grado di migliorare la qualità delle finanze pubbliche. Le riforme dovrebbero mirare in particolare a migliorare l'efficacia della spesa pubblica, specie in settori, quali la sanità e l'istruzione, che assorbono risorse importanti. Per ridurre i rischi che minacciano la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, le autorità maltesi sono invitate a proseguire quanto prima le riforme del sistema di previdenza sociale e a ridurre le spese di bilancio legate all'invecchiamento della popolazione.

La Repubblica di Malta è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 27.1.2010

*Per il Consiglio
Il Presidente*