RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

dell'11 luglio 2017

sul programma nazionale di riforma 2017 di Cipro e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 di Cipro

(2017/C 261/12)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche ([1]), in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici ([2]), in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

(1) Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2017. Il Consiglio europeo del 9 e 10 marzo 2017 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta, in cui Cipro è stato annoverato tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha anche adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 9-10 marzo 2017. Il 21 marzo 2017 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro («raccomandazione per la zona euro») ([3]).

(2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, Cipro dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5.

(3) Il 22 febbraio 2017 è stata pubblicata la relazione per paese relativa a Cipro 2017. Nella relazione sono stati valutati i progressi compiuti da Cipro nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 12 luglio 2016, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende anche l'esame approfondito ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati anch'essi pubblicati il 22 febbraio 2017. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che Cipro presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, è fondamentale che il paese affronti i grossi squilibri di stock sotto forma di un eccessivo debito privato, pubblico ed estero e l'elevato livello dei crediti deteriorati.

([1]) GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
([2]) GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
([3]) GU C 92 del 24.3.2017, pag. 1.

(4) Cipro ha presentato il programma di stabilità 2017 il 27 aprile 2017 e il programma nazionale di riforma 2017 il 28 aprile 2017. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle relative correlazioni. Il programma nazionale di riforma di Cipro contiene impegni sia per il breve che per il medio termine. Comprende in particolare misure volte a ridurre l'indebitamento del settore privato, a migliorare il contesto imprenditoriale, a facilitare l'accesso ai finanziamenti e a riformare il settore sanitario; con esso Cipro si impegna inoltre a realizzare riforme del settore pubblico e del sistema giudiziario. Il programma nazionale di riforma affronta anche le sfide individuate nella relazione per paese 2017 e nella raccomandazione per la zona euro, compresa la necessità di rilanciare gli investimenti e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Se pienamente attuate entro i tempi indicati, queste misure contribuirebbero a superare gli squilibri macroeconomici di Cipro e a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese. Sulla base della valutazione degli impegni politici di Cipro, la Commissione conferma la sua precedente valutazione, ossia che in questa fase non sono necessari altri interventi nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici di cui al regolamento (UE) n. 1176/2011 e al regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]). L'attuazione del programma di riforme sarà seguita attentamente mediante un monitoraggio specifico.

(5) La programmazione dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ([2]), ove necessario per sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio, la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana gestione economica.

(6) Cipro è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetto alla regola del debito. Nel programma di stabilità 2017 il governo prevede un avanzo di bilancio in termini nominali per il periodo 2016-2020 (saldo nominale pari a circa lo 0,4 % del PIL nel periodo di riferimento del programma). L'obiettivo di bilancio a medio termine, fissato a una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali, dovrebbe essere raggiunto nel 2017. Secondo le proiezioni il saldo strutturale ricalcolato ([3]) dovrebbe progressivamente allontanarsi dall'obiettivo di medio termine negli anni successivi, il che non è in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aver raggiunto il 107,8 % nel 2016, per poi scendere al 99,7 % nel 2018 e all'88,8 % entro il 2020. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Alle ipotesi macroeconomiche contenute nel programma di stabilità sono associati rischi di revisione al ribasso, legati principalmente all'elevato livello di crediti deteriorati e a un possibile deterioramento dell'ambiente esterno.

(7) Il 12 luglio 2016, a seguito della correzione del disavanzo eccessivo, il Consiglio ha raccomandato a Cipro di rispettare l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016 e nel 2017. In base alle previsioni di primavera 2017 della Commissione e in seguito a una valutazione globale, Cipro è conforme a tale requisito nel 2017. Per il 2018 si raccomanda a Cipro di attenersi all'obiettivo di bilancio a medio termine. Sulla base delle previsioni di primavera 2017 della Commissione, ciò è in linea con un tasso massimo di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta ([4]) dello 0,3 %, corrispondente ad un aggiustamento strutturale dello 0,2 % del PIL. A politiche invariate, secondo una valutazione complessiva vi sarebbe il rischio di una qualche deviazione da tale requisito nel 2018. Si prevede che Cipro soddisferà la regola del debito nel 2017 e nel 2018. Nel complesso, il Consiglio è del parere che Cipro debba essere pronto ad adottare ulteriori misure per garantire la conformità nel 2018.

([1]) Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 8).

([2]) Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

([3]) Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

([4]) La spesa pubblica netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. Gli investimenti fissi lordi finanziati a livello nazionale sono spalmati su un periodo di 4 anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure una tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

(8) Il debito pubblico segue una traiettoria discendente, ma la sua sostenibilità resta soggetta a rischi. Alcune recenti misure di bilancio, unite ai ritardi nell'attuazione di riforme strutturali chiave, dovrebbero comportare un deterioramento del saldo strutturale e rischiano di ridurre la portata degli investimenti pubblici a sostegno della crescita.

(9) Il settore pubblico cipriota ha retribuzioni tra le più elevate della zona euro (in percentuale del PIL) e continua ad essere caratterizzato da inefficienze. Nell'ambito del programma di adeguamento macroeconomico, sono state ideate e concordate con le parti sociali riforme volte ad affrontare tale problema. Tra di esse vi sono l'introduzione di un meccanismo permanente e vincolante che limiti la crescita dei salari dei dipendenti pubblici e una riforma complessiva della pubblica amministrazione. Tuttavia, ad eccezione della riforma della legge sulla mobilità dei dipendenti pubblici, adottata di recente, l'adozione di queste riforme legislative incontra alcuni ostacoli, in particolare dopo un voto negativo della Camera dei rappresentanti nel dicembre 2016. In attesa che sia adottato in forma vincolante, il meccanismo che limita l'aumento delle retribuzioni nel settore pubblico viene attuato secondo gli accordi di contrattazione collettiva e si applica fino al 2018.

(10) Sono state avviate alcune riforme per combattere la corruzione. Tra gli sviluppi recenti vi sono riforme per professionalizzare gli appalti pubblici a livello locale e una legge sul finanziamento dei partiti politici adottata nel dicembre 2015. Nel 2016 è stata adottata una modifica costituzionale che consente la divulgazione della situazione patrimoniale dei funzionari pubblici. Tuttavia, l'organismo di coordinamento contro la corruzione non dispone di un organico adeguato e le carenze nel regime disciplinare per i dipendenti pubblici rimangono irrisolte.

(11) Cipro ha adottato misure per rafforzare il sistema giudiziario, ma continua ad affrontare gravi sfide riguardanti la loro efficacia. Procedure giudiziarie inefficienti e una capacità limitata hanno causato seri ritardi nel trattamento delle cause, pregiudicando il contesto imprenditoriale e in particolare il funzionamento dei nuovi quadri normativi in materia di esecuzione forzata e insolvenza. Questi ultimi sono stati introdotti per contribuire a ridurre un debito privato insostenibile incentivando le banche e i debitori ad accordarsi su soluzioni di ristrutturazione. Tuttavia, l'efficacia di questi strumenti è compromessa da una serie di fattori, tra cui le succitate inefficienze del sistema giudiziario, la scarsa capacità amministrativa e un basso livello di conoscenza delle procedure tra i debitori. Anche gli arretrati e i ritardi nell'emissione e nel trasferimento di titoli di proprietà rimangono importanti, contribuendo a indebolire gli sforzi di riduzione del debito e gravando sulla ripresa del mercato immobiliare.

(12) Il livello dei crediti deteriorati è in calo, ma rimane molto elevato e pertanto ostacola il corretto funzionamento del settore bancario e incide sull'offerta di credito all'economia reale. Le banche non hanno raggiunto gli obiettivi di ristrutturazione del credito concordati con la Banca centrale di Cipro, il che evidenzia la necessità di ampliare il sistema di selezione degli obiettivi e di renderlo più efficiente e vincolante, in particolare attraverso la fissazione di obiettivi ambiziosi per la riduzione dei crediti deteriorati, in linea con le strategie di riduzione dei crediti deteriorati delle banche. I tassi di nuovo default rimangono elevati ed evidenziano le potenziali carenze delle soluzioni di ristrutturazione del credito. I livelli di accantonamento contro i rischi, pur essendo aumentati, rimangono al di sotto della media della zona euro, sottolineando la necessità di assicurare che le valutazioni delle garanzie reali siano affidabili e fungano da base per un adeguato accantonamento contro i rischi. L'assenza di un mercato secondario per i prestiti e di un quadro di cartolarizzazione dei prestiti limita la possibilità di accelerare la riduzione della leva finanziaria e la cancellazione dei crediti deteriorati dai bilanci delle banche, il che richiede ulteriori interventi sul piano regolamentare e normativo per completare gli strumenti necessari ad agevolare la gestione dei bilanci delle banche. Inoltre, la governance e la capacità amministrativa in materia di vigilanza dei fondi assicurativi e pensionistici continuano ad essere deboli, rappresentando pertanto un rischio per la stabilità finanziaria.

(13) La ripresa economica di Cipro continua, ma il suo potenziale di crescita rimane debole, limitato da una scarsa attuazione delle riforme strutturali, da strozzature agli investimenti e da carenze del contesto imprenditoriale. Le iniziative di stimolo alla crescita presentate nel piano d'azione per la crescita sono in fase di attuazione, anche se procedono piuttosto a rilento. Una proposta legislativa volta ad attirare e agevolare gli investimenti strategici si trova ancora in fase di progetto. Il governo si sta adoperando per migliorare l'accesso ai finanziamenti per le medie e le piccole imprese. Al fine di risolvere questo problema urgente, sono state avviate alcune nuove iniziative mirate, come indicato nel programma nazionale di riforma. Tuttavia, la maggior parte delle nuove iniziative in materia di accesso ai finanziamenti è ancora in una fase preliminare. Gli sforzi di privatizzazione, volti ad attirare investimenti stranieri in grado di rilanciare la produttività, si scontrano con un'opposizione politica e procedono con lentezza. Anche la riforma del settore energetico può essere un importante motore per la competitività, ma vi sono stati ritardi nella sua attuazione, in particolare riguardo alla separazione dell'Autorità per l'energia elettrica di Cipro e alla creazione del nuovo mercato dell'energia elettrica, che dipende ancora dalla garanzia di un'effettiva indipendenza del gestore del sistema di trasmissione.

(14) La disoccupazione, pur essendo in calo, rimane elevata, in particolare per quanto riguarda i giovani e i disoccupati di lunga durata. I piani per aumentare il numero di consulenti nei servizi pubblici per l'impiego e migliorarne la specializzazione non sono ancora stati attuati. È inoltre probabile che le assunzioni avvengano con contratti a tempo determinato e pertanto il problema non viene affrontato in termini strutturali. Di conseguenza, non vi è ancora una capacità sufficiente per soddisfare le esigenze di chi cerca di lavoro, in particolare di coloro che hanno maggiori difficoltà a integrarsi nel mercato del lavoro, e per mettere a punto misure di sensibilizzazione per la loro attivazione. L'impatto dei programmi attivi per il mercato del lavoro e dei sistemi di sostegno al reddito continua a essere limitato dalla scarsità delle misure di valutazione della qualità e di follow-up.

(15) Il livello di spesa nel settore dell'istruzione di Cipro continua a essere superiore alla media dell'Unione. Tuttavia, i risultati scolastici sono scarsi e addirittura in calo rispetto agli anni precedenti. In base ai risultati del programma per la valutazione internazionale degli studenti del 2015, Cipro si colloca ai posti più bassi nell'Unione sul fronte delle competenze di base in matematica, scienze e lettura. Se è vero che le misure correttive di recente introduzione, quali un sistema migliore di nomina degli insegnanti e la modernizzazione dei programmi scolastici, sono primi passi nella giusta direzione, ulteriori interventi per portare a termine le riforme programmate, compresa quella relativa alla valutazione degli insegnanti, potrebbero contribuire in modo significativo a migliorare la situazione.

(16) Lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze sul mercato del lavoro è ancora in gran parte irrisolto e pregiudica le prospettive di crescita sostenibile a lungo termine. La scarsa partecipazione all'istruzione e alla formazione professionale secondaria superiore e la limitata adeguatezza dell'istruzione superiore alle esigenze del mercato del lavoro fanno sì che un'elevata percentuale di laureati del ciclo d'istruzione terziario svolga occupazioni che non richiedono necessariamente un titolo di studio universitario.

(17) Il settore sanitario cipriota è tuttora caratterizzato dalla mancanza di una copertura universale e da inefficienze a vari livelli, il che limita l'accesso a un'assistenza adeguata ed efficace. La legislazione che mira a creare un sistema sanitario nazionale e far sì che gli ospedali pubblici godano di una maggiore autonomia è fondamentale per migliorare la capacità e l'efficacia in termini di costi del settore sanitario, ma è ancora in attesa di adozione da parte del parlamento.

(18) Nell'ambito del semestre europeo 2017, la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica di Cipro, che ha pubblicato nella relazione per paese 2017. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2017, il programma nazionale di riforma 2017, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte a Cipro negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica di Cipro, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.

(19) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2017 e il suo parere ([1]) trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

(20) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma 2017 e il programma di stabilità 2017. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni da 1 a 4,

RACCOMANDA che Cipro adotti provvedimenti nel 2017 e nel 2018 al fine di:

1) proseguire la politica di bilancio in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, vale a dire continuando a rispettare il suo obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018, sfruttare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL e adottare riforme legislative essenziali volte a migliorare l'efficienza nel settore pubblico, in particolare per quanto riguarda il funzionamento della pubblica amministrazione, la governance degli enti pubblici e le amministrazioni locali, entro la fine del 2017;

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

2) migliorare l'efficienza del sistema giudiziario attraverso la modernizzazione della procedura civile, l'attuazione di sistemi d'informazione adeguati e una maggiore della specializzazione dei tribunali, adottare ulteriori misure per eliminare gli ostacoli alla piena attuazione dei quadri normativi in materia di esecuzione forzata e insolvenza e garantire sistemi affidabili e veloci per l'emissione di titoli di proprietà e il trasferimento dei diritti immobiliari;

3) accelerare la riduzione dei crediti deteriorati, fissando obiettivi quantitativi e scadenze precise per le banche e garantendo un'accurata valutazione delle garanzie reali ai fini dell'accantonamento, creare le condizioni per un mercato secondario funzionale per i crediti deteriorati e integrare e rafforzare la vigilanza delle imprese di assicurazione e dei fondi pensione;

4) ridurre i tempi per l'attuazione del piano d'azione per la crescita, concentrandosi in particolare sull'accelerazione degli investimenti strategici e sul miglioramento dell'accesso ai finanziamenti, e, entro la fine del 2017, riprendere l'attuazione del piano di privatizzazione; prendere misure decisive per la separazione proprietaria dell'Autorità per l'energia elettrica di Cipro e, in particolare, procede alla separazione funzionale e contabile entro la fine del 2017;

5) accelerare le riforme volte ad aumentare la capacità dei servizi pubblici per l'impiego e a migliorare la qualità delle politiche attive per il mercato del lavoro, completare la riforma del sistema dell'istruzione, anche in tema di valutazione degli insegnanti, per renderlo più adeguato e funzionale al mercato del lavoro e adottare una normativa per la riforma del settore ospedaliero e la copertura sanitaria universale entro la fine del 2017.

Fatto a Bruxelles, l'11 luglio 2017

Per il Consiglio

Il presidente

T. TÕNISTE