COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 258 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Irlanda

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Irlanda

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Irlanda

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Irlanda

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[3],

viste le risoluzioni del Parlamento europeo[4],

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 26 marzo 2010, il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare *Europa 2020*, una nuova strategia per la crescita e l'occupazione basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
[2] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
[3] COM(2015) 258.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

dell'occupazione che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tenerne conto nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) L'8 luglio 2014 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Irlanda e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato dell'Irlanda per il 2014. Il 28 novembre 2014, in linea con il regolamento (UE) n. 473/2013[5], la Commissione ha presentato il suo parere sul documento programmatico di bilancio 2015 dell'Irlanda[6].

(4) Il 28 novembre 2014 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita[7], segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2015. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta[8], in cui l'Irlanda è stata annoverata tra gli Stati membri che avrebbero fatto oggetto di un esame approfondito.

(5) Il 18 dicembre 2014 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per rilanciare gli investimenti, accelerare le riforme strutturali e perseguire un risanamento di bilancio responsabile e favorevole alla crescita.

(6) Il 26 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2015 relativa all'Irlanda[9], nella quale valuta i progressi fatti dall'Irlanda nel dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'8 luglio 2014. La relazione per paese comprende anche i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che l'Irlanda presenta squilibri macroeconomici che richiedono un'azione politica decisa e un monitoraggio specifico. In particolare, l'Irlanda ha completato il programma di assistenza finanziaria dell'UE/FMI nel 2013 ed è attualmente soggetta alla sorveglianza post-programma e alla sorveglianza nell'ambito del semestre europeo. Nonostante un marcato miglioramento delle prospettive economiche, è necessario continuare a prestare particolare attenzione ad alcuni rischi: i livelli elevati dell'indebitamento del settore privato e di quello pubblico; le sfide rimanenti nel settore finanziario, specie per quanto riguarda la redditività delle banche; l'adeguamento del mercato del lavoro, caratterizzato da una forte disoccupazione strutturale.

(7) L'Irlanda ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2015 il 29 aprile 2015 e il suo programma di stabilità 2015 il 30 aprile 2015. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

(8) L'Irlanda è attualmente soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di stabilità 2015 il governo prevede di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2015, in linea con il termine fissato dal Consiglio. In seguito intende raggiungere entro il 2019 l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio in termini strutturali. Il governo prevede di ridurre il disavanzo nominale al 2,3% del PIL nel 2015 e di convertirlo in un avanzo dello 0,7% del PIL nel 2019. Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito/PIL dovrebbe scendere al 105,0% nel

---

5 GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11.
6 C(2014) 8803 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 27 final.

2015, rispetto al 109,7% del 2014, arrivando gradualmente all'89,4% nel 2019. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano queste proiezioni di bilancio è favorevole nel 2015 e plausibile nel 2016. In base alle previsioni della primavera 2015 della Commissione, entro il 2015 verrà realizzata una correzione duratura del disavanzo eccessivo. Lo sforzo di bilancio per il periodo 2011-2015 è inferiore al livello raccomandato, ma l'entità delle misure discrezionali adottate nel quadro del programma e successivamente è conforme a quanto richiesto. Presupponendo la prevista correzione tempestiva e duratura del disavanzo eccessivo, dal 2016 l'Irlanda sarà soggetta al braccio preventivo del patto. Le misure intese a favorire il conseguimento degli obiettivi programmati per il disavanzo e l'avanzamento verso l'obiettivo a medio termine dal 2016 in poi non sono state dettagliate a sufficienza. Pertanto, alla luce delle previsioni della primavera 2015 della Commissione, pare che sussista il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2016, anno in cui saranno necessarie ulteriori misure strutturali. In base alla sua valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni della primavera 2015 della Commissione, il Consiglio ravvisa il rischio che alcuni programmi non rispettino le disposizioni del patto di stabilità e crescita.

(9) Le riforme fiscali hanno contribuito all'aggiustamento di bilancio, ma c'è un ulteriore margine di miglioramento per quanto riguarda la riduzione delle distorsioni, il miglioramento dell'efficienza del sistema fiscale e il rafforzamento della sua capacità di promuovere la crescita e di considerare gli aspetti ambientali. La tassazione sui beni immobili è stata convertita in un'imposta ricorrente, ma la base è ancora relativamente limitata in quanto determinati immobili non residenziali sfuggono all'imposizione. La tassazione del lavoro non è affatto semplice a causa della complessità dei contributi sociali. Le basi imponibili relative alle imposte sul consumo e l'ambiente sono limitate da aliquote ridotte ed esenzioni. Le aliquote ridotte o nulle dell'imposta sul valore aggiunto fanno sì che l'IVA sia meno efficiente rispetto alla media dell'UE e apparentemente non vi è alcuna valutazione sistematica di tali agevolazioni fiscali. Ci sono margini di miglioramento in termini di efficacia degli strumenti fiscali a favore dell'ambiente e in materia di abolizione dei sussidi nocivi per l'ambiente. Le recenti modifiche alle norme in materia di residenza fiscale sono accolte con favore, anche se per valutarne gli effetti ci vorrà del tempo. Negli ultimi anni sono state avviate importanti riforme del quadro di bilancio. Nuove norme e procedure, in particolare il quadro di spesa nel medio termine, dovrebbero fornire una tutela contro una politica di bilancio prociclica, oltre ad essere cruciali per la sostenibilità di bilancio. Tuttavia le norme attuali conferiscono al governo un notevole potere discrezionale nella modifica dei massimali di spesa oltre le contingenze predefinite, il che indebolisce i piani di bilancio a medio termine.

(10) La spesa pubblica per la sanità è relativamente alta, anche se gli indicatori dello stato di salute della popolazione non sono nel complesso migliori rispetto al resto dell'UE. Negli ultimi anni sono stati fatti dei progressi in termini di efficienza. Il sistema sanitario tuttavia ha bisogno di riforme strutturali più profonde per contenere l'aumento dei costi previsto e mantenere risultati positivi sul piano della salute a fronte dell'invecchiamento della popolazione. L'Irlanda intende introdurre nel medio termine un regime di assicurazione sanitaria ad un livello e sta attuando le riforme nell'ambito della futura strategia per la salute. L'introduzione di tale regime universale prevede tappe intermedie per far fronte ad alcune delle sfide più pressanti e migliorare l'efficacia in termini di costi. Il lancio efficace di strumenti di sanità elettronica, finanziamenti basati sulle attività e procedure migliori per le prescrizioni

mediche hanno un forte potenziale di aumento dell'efficacia in termini di costi. Allo stesso tempo, vi sono margini per un'ulteriore riduzione della spesa pubblica per i prodotti farmaceutici, in particolare per i medicinali brevettati, che è ben al di sopra della media dell'UE.

(11) In Irlanda si registra una delle più alte percentuali di persone che vivono in famiglie "a bassa intensità di lavoro". Ciò genera gravi problemi sociali e aumenta il rischio di povertà infantile. Poiché il problema è particolarmente serio nelle famiglie monoparentali, la percentuale di bambini che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro è quasi il triplo rispetto alla media dell'UE. Sono stati fatti alcuni progressi nel contrastare le trappole dell'inattività modificando la gestione delle prestazioni previdenziali. Ciononostante l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia a tempo pieno resta limitato e costoso, il che ostacola la partecipazione delle madri e dei genitori soli al mercato del lavoro.

(12) Sebbene la loro situazione generale sia migliorata grazie alla maggiore solidità del contesto macroeconomico, le PMI continuano a sperimentare posizioni finanziarie molto diverse; una percentuale relativamente ridotta di PMI, che accentra la necessità del settore di ridurre ulteriormente l'indebitamento, soffre ancora di problemi pregressi. Anche la domanda di credito mostra segni di ripresa. Le PMI continuano a dipendere fortemente dai finanziamenti bancari per gli investimenti e le fonti di finanziamento non bancarie sono relativamente poco sviluppate. Una volta che la ripresa acquisirà slancio e la domanda interna risalirà, verosimilmente aumenteranno le restrizioni all'offerta, a meno che i canali di credito non siano adeguatamente corretti e le fonti di finanziamento diversificate; si tratta di un fattore fondamentale per gli investimenti e le prospettive di crescita. Sono state adottate importanti iniziative politiche per favorire l'accesso delle PMI ai finanziamenti e offrire nuovi prodotti con una durata maggiore. Tra queste iniziative figura l'istituzione della SBCI (Strategic Banking Corporation of Ireland), dell'ISIF (Ireland Strategic Investment Fund) e di altri fondi. Tuttavia la diffusione dell'utilizzo di alcuni di questi fondi è stata finora lenta, e l'efficacia e l'impatto dell'SBCI e dell'ISIF potranno essere valutati solo alla luce dell'esperienza.

(13) L'Irlanda ha compiuto buoni progressi nella ristrutturazione, nel ridimensionamento e nella ricapitalizzazione delle banche nazionali. I profili di finanziamento delle banche si sono normalizzati e la redditività continua a migliorare. Restano tuttavia sfide critiche da affrontare. Il volume elevato di prestiti in sofferenza si sta riducendo ma con lentezza e continua a pesare sulla capacità delle banche di sostenere la ripresa economica. Tali prestiti ammontavano al 23,2% del totale dei prestiti delle tre principali banche nazionali nel quarto trimestre del 2014, una delle percentuali più alte dell'UE. Sebbene le banche continuino a registrare prestazioni rispondenti agli obiettivi di ristrutturazione degli arretrati di pagamento di crediti ipotecari, gli arretrati di più lungo termine (oltre i 720 giorni) continuano ad accumularsi (nell'ultimo trimestre del 2014 ammontavano al 9,8% del saldo del prestito totale). Sono stati fatti progressi nell'attuazione di soluzioni di ristrutturazione sostenibili; ad aprile la Banca centrale d'Irlanda ha imposto alle banche di predisporre soluzioni per la maggior parte dei debitori entro la fine del 2015. Le banche tuttavia hanno fatto ricorso in larga misura a tecniche standard di autolimitazione, che prevedono la rinegoziazione dei pagamenti di quote di capitale o di interessi anziché la loro riduzione. Le banche inoltre continuano a fare pesantemente ricorso ai procedimenti legali per convincere i clienti in ritardo a impegnarsi. Per quanto riguarda la prevista introduzione di un registro centrale del credito, sono stati fatti soltanto progressi

lenti, sebbene si tratti di un elemento fondamentale per migliorare la supervisione, la sottoscrizione del credito e la gestione del rischio.

(14) La situazione nel mercato del lavoro è migliorata a partire dal 2013, con la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore privato e una costante riduzione della disoccupazione. Tuttavia, il tasso di disoccupazione è ancora elevato e la disoccupazione di lunga durata resta un problema serio. Sussiste il rischio che parte della disoccupazione ciclica diventi strutturale, dal momento che con il riequilibro dell'economia sono emersi squilibri tra domanda e offerta di competenze. La disoccupazione giovanile è ancora molto più alta rispetto al periodo precrisi. Le riforme dell'attivazione hanno fatto notevoli progressi negli ultimi anni, ma persistono alcune perplessità circa l'efficacia delle attuali politiche di attivazione e dei programmi di formazione e circa la capacità dei servizi per l'impiego di offrire le prestazioni richieste. L'iniziativa JobPath lanciata di recente rappresenta uno sviluppo positivo, ma la sua efficacia dovrà essere verificata. In passato il sistema di istruzione post-scolastica e di formazione è risultato inefficace nel fornire il tipo di competenze richiesto dall'economia riequilibrata e le riforme sono state avviate solo di recente.

(15) I costi dei servizi legali restano alti e non sono stati ancora allineati a quelli di altri servizi professionali. Realizzare tale adeguamento è importante poiché i servizi legali costituiscono un fattore produttivo per tutti i settori dell'economia e il loro costo incide sulla competitività del paese. La riforma del quadro normativo per i servizi legali, intesa a incentivare la concorrenza e a ridurre i costi, è un progetto per il quale le autorità si sono impegnate da tempo. Tuttavia la legge di regolamentazione dei servizi legali (Legal Services Regulation Bill), pubblicata nel 2011, non è stata ancora adottata. Inoltre, un'effettiva riduzione dei costi può essere ottenuta soltanto se le disposizioni del quadro normativo previsto, volte a rafforzare la concorrenza e a ridurre i costi, verranno mantenute e integrate nei regolamenti emessi dall'autorità di regolamentazione dei servizi legali (Legal Services Regulatory Authority), che sarà istituita a breve. La Commissione pertanto continuerà a monitorare i progressi in questo settore nel contesto del semestre europeo.

(16) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Irlanda, pubblicata poi nella relazione per paese del 2015. Ha inoltre valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma e il seguito dato alle raccomandazioni rivolte all'Irlanda gli anni scorsi. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica dell'Irlanda, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del Semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4.

(17) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità dell'Irlanda e il suo parere[10] trova riscontro, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 2.

(18) Alla luce dell'analisi approfondita della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di

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

stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1 e 4.

(19) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato inoltre un'analisi della politica economica della zona euro nel suo complesso. Sulla base di tale analisi il Consiglio ha formulato raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro. L'Irlanda dovrebbe altresì assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tali raccomandazioni,

RACCOMANDA che l'Irlanda adotti provvedimenti nel 2015 e nel 2016 al fine di:

1. correggere in modo duraturo il disavanzo eccessivo nel 2015; conseguire un aggiustamento di bilancio dello 0,6% del PIL e progredire così verso l'obiettivo a medio termine nel 2016; utilizzare i guadagni inaspettati derivanti da condizioni economiche e finanziarie migliori del previsto per accelerare la riduzione del disavanzo e del debito; limitare l'attuale potere discrezionale di modificare i massimali al di là delle contingenze specifiche e prestabilite; ampliare la base imponibile e rivedere le agevolazioni fiscali, anche in materia di imposta sul valore aggiunto;

2. adottare misure per migliorare l'efficienza del sistema sanitario sotto il profilo dei costi, anche riducendo la spesa per i medicinali brevettati e introducendo gradualmente procedure adeguate per le prescrizioni; introdurre finanziamenti basati sulle attività in tutto il sistema sanitario;

3. adottare misure per aumentare l'intensità di lavoro delle famiglie e contrastare il rischio di povertà infantile, riducendo gradualmente le indennità e i pagamenti supplementari per i soggetti che rientrano nel mondo del lavoro e migliorando l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia a costi contenuti;

4. mettere a punto soluzioni di ristrutturazione durature per la maggior parte dei crediti ipotecari in arretrato entro la fine del 2015 e rafforzare le modalità di monitoraggio della Banca centrale d'Irlanda; garantire la sostenibilità delle soluzioni di ristrutturazione per i prestiti alle PMI in difficoltà e per i mutui residui sugli immobili non residenziali valutando più in profondità le prestazioni delle banche rispetto agli obiettivi fissati; adottare le misure necessarie a garantire che un registro centrale del credito sia operativo entro il 2016.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente