



Bruxelles, 2 luglio 2019
(OR. en)

10171/19

ECOFIN 626
UEM 229
SOC 478
EMPL 367
COMPET 507
ENV 598
EDUC 313
RECH 346
ENER 350
JAI 708
FSTR 129
REGIO 165

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. Comm.:	9943/19 - COM(2019) 518 final
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2019 di Malta e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 di Malta

Si allega per le delegazioni il progetto di raccomandazione del Consiglio in oggetto, riveduto e approvato dai vari comitati del Consiglio, basato sulla proposta della Commissione COM(2019) 518 final.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del ...

sul programma nazionale di riforma 2019 di Malta e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 di Malta

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 economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

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,

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

considerando quanto segue:

- (1) Il 21 novembre 2018 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2019. Essa ha tenuto debitamente conto del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Il Consiglio europeo del 21 marzo 2019 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 21 novembre 2018 la Commissione ha anche adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio², la relazione sul meccanismo di allerta, in cui Malta non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha altresì adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 21 marzo 2019. Il 9 aprile 2019 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro³ ("raccomandazione del 2019 per la zona euro"), che formula cinque raccomandazioni per la zona euro ("raccomandazioni per la zona euro").
- (2) In quanto Stato membro la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, Malta dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione del 2019 per la zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti 2 e 3. In particolare, una politica economica più mirata per quanto riguarda gli investimenti nei settori specificati e misure fiscali contribuiranno ad attuare la seconda raccomandazione per la zona euro per quanto riguarda il sostegno agli investimenti e la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva.
- (3) Il 27 febbraio 2019 è stata pubblicata la relazione per paese relativa a Malta 2019, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 13 luglio 2018⁴, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese adottate negli anni precedenti e i progressi verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.

² Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

³ GU C 136 del 12.4.2019, pag. 1.

⁴ GU C 320 del 10.9.2018, pag. 76.

- (4) Malta ha presentato il programma nazionale di riforma 2019 il 16 aprile 2019 e il programma di stabilità 2019 il 30 aprile 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (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 Consiglio⁵, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere allo Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo accordo 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 governance economica.

⁵ 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).

(6) Malta è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Nel programma di stabilità 2019, il governo prevede una riduzione del saldo nominale dal 2 % del prodotto interno lordo (PIL) del 2018 allo 0,9 % del PIL nel 2019, seguito da un incremento marginale all'1,0 % del PIL nel 2020 e successivamente all'1,1 % del PIL nel 2021 e 2022. In base al saldo strutturale ricalcolato⁶, l'obiettivo di bilancio a medio termine, vale a dire un bilancio in pareggio in termini strutturali, continua a essere superato durante tutto il periodo di riferimento del programma. Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL resterà inferiore al valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato e si ridurrà gradualmente passando dal 46 % del PIL nel 2018 a circa il 33 % nel 2022. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Secondo le previsioni della Commissione della primavera 2019, il saldo strutturale registrerà un avanzo pari allo 0,6 % del PIL nel 2019 e allo 0,8 % del PIL nel 2020, superando l'obiettivo di bilancio a medio termine. In generale, il Consiglio ritiene che Malta rispetterà le disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2019 e 2020. Al tempo stesso, l'andamento della spesa dovrebbe essere oggetto di un attento monitoraggio a breve e medio termine, in particolare alla luce di eventuali rischi futuri per la solidità delle entrate.

⁶ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

- (7) L'incremento della spesa connessa all'invecchiamento rappresenta un rischio per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Nell'ambito della spesa pubblica connessa all'invecchiamento si prevede un aumento considerevole rispetto ad altri Stati membri per quanto riguarda il sistema pensionistico e di assistenza sanitaria e ciò comporta a lungo termine un rischio di aumento del debito. Diverse misure mirano a incrementare l'adeguatezza delle pensioni anche attraverso una maggiore incentivazione delle pensioni private e dei fondi pensione volontari. L'impegno che continua a essere profuso ha contribuito ad aumentare l'offerta di manodopera e a prolungare la vita lavorativa e ciò ha avuto un impatto positivo sui tassi di occupazione delle donne e dei lavoratori anziani. Nel 2018 il governo ha introdotto degli aggiustamenti al fine di includere i contributi versati dopo l'età pensionabile e ha permesso ai pensionati di età inferiore ai 65 anni che svolgono un lavoro autonomo o a tempo parziale di versare contributi proporzionali ai loro guadagni, incoraggiando in tal modo il prolungamento della loro vita lavorativa. Tuttavia, l'età pensionabile stabilita per legge, che sta gradualmente aumentando dall'attuale livello fissato a 63 anni, dopo il 2027 resterà ferma a 65 anni, malgrado il previsto aumento della speranza di vita. Il gruppo responsabile della strategia in materia di pensioni, creato nel 2018, pubblicherà entro il dicembre 2020 una relazione che conterrà raccomandazioni per migliorare l'adeguatezza e la sostenibilità del sistema pensionistico. Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, sono in via di realizzazione misure volte a decentrare i servizi dagli ospedali all'assistenza sanitaria di base e a migliorare la prestazione di servizi di assistenza a lungo termine. Gli attuali progetti volti a espandere la capacità delle cure ambulatoriali negli ospedali pubblici possono contribuire a eliminare il problema dei lunghi tempi di attesa per alcune specializzazioni. Tuttavia, finora il paese non ha fatto pieno uso di altre misure per ridurre il ricorso immotivato agli specialisti e per reindirizzare i pazienti che si rivolgono impropriamente al pronto soccorso verso cure ambulatoriali, impedendo in tal modo l'introduzione di miglioramenti dell'efficienza del sistema. Al fine di decentrare i servizi dagli ospedali ai centri per l'assistenza sanitaria di base, viene elaborata una nuova concezione di questi ultimi e vengono promossi investimenti per espandere gradualmente l'uso dell'assistenza sanitaria online (e-health). Negli anni 2017-2018 sono stati introdotti nuovi tipi di servizi di assistenza domiciliare e locale per far fronte alla domanda crescente di assistenza di lunga durata. Nonostante il loro potenziale, le misure nel settore pensionistico e sanitario non hanno ancora avuto un impatto concreto sulla sostenibilità di bilancio.

- (8) Negli ultimi dieci anni Malta si è fortemente orientata verso il settore dei servizi, in particolare per quanto riguarda ambiti a carattere internazionale, come i servizi finanziari, il turismo e il gioco a distanza. L'espansione del settore dei servizi ha contribuito ad alimentare la crescita economica e a produrre un considerevole avanzo delle partite correnti. Al tempo stesso, il fatto di basarsi sempre più su settori considerati vulnerabili a rischi per l'integrità finanziaria crea difficoltà per il quadro di governance ed esercita una pressione sulla capacità di vigilare e di far rispettare la normativa. In particolare, le dimensioni del settore finanziario e di quello del gioco e gli sforzi per attirare operatori di criptovalute rendono necessaria un'efficace attività di contrasto per combattere il riciclaggio di denaro. Il recente aumento delle risorse umane e di bilancio dell'unità di analisi dell'intelligence finanziaria e il miglioramento delle sue procedure e dei suoi processi costituiscono passi positivi. Le carenze in termini di governance, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro la corruzione, possono ripercuotersi negativamente anche sul clima imprenditoriale e incidere negativamente sugli investimenti. In particolare, c'è un rischio di conflitto di interessi a diversi livelli di governo. Inoltre, l'unità delle forze di polizia dedicata ai reati economici non dispone attualmente di personale sufficiente. In tale contesto, è importante poter disporre di un quadro legislativo rafforzato accompagnato da un'attuazione tempestiva e completa. Migliorare il quadro di governance e garantire un'attuazione efficace è un elemento chiave per preservare la forza di attrazione di Malta e tutelare l'economia dai rischi di reputazione.
- (9) Il settore assicurativo è esposto al rischio di vigilanza passiva ed è quindi un contesto in cui è essenziale la cooperazione tra le autorità di vigilanza nazionali ed esterne. A differenza del settore bancario, la vigilanza delle imprese figlie nel settore assicurativo è nazionale, il che significa che le compagnie di assicurazione registrate a Malta che svolgono attività in altri paesi sono soggette alla vigilanza diretta dell'autorità di regolamentazione maltese. La capacità di vigilanza non è stata però ancora sufficientemente rafforzata. Inoltre, la complessità dei modelli aziendali e dei prodotti delle assicurazioni, unitamente alla maggiore propensione a creare ed espandere società veicolo specializzate, richiede una vigilanza rigorosa.

- (10) Sono in corso riforme volte a continuare a migliorare l'indipendenza della magistratura e del sistema giudiziario. Rientrano in esse, in particolare, la creazione di una nuova procura, indipendente dal procuratore generale e dalla polizia, come raccomandato anche dalla commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (la commissione di Venezia) in un parere relativo a Malta, adottato nel dicembre 2018. Inoltre, un quadro rafforzato di governance, che includa un'efficace esecuzione delle decisioni giudiziarie e delle misure di lotta contro la corruzione, è una condizione essenziale per ottenere dagli investimenti il massimo beneficio.
- (11) Lo sviluppo di imprese innovative è ancora in ritardo. Occorre migliorare i risultati della ricerca e dell'innovazione sulla base di strategie di specializzazione intelligente, per far sì che possano contribuire alla crescita della produttività. Malta non ha ancora elaborato una strategia per la competitività coerente, globale e a lungo termine per far risalire l'economia nazionale nella catena del valore. In considerazione della specializzazione di Malta nei servizi a rapida crescita e delle sue aspirazioni a una tecnologia blockchain, è fondamentale investire ancora di più in capacità amministrative e di vigilanza. Inoltre, il miglioramento dei risultati di Malta in materia di innovazione richiederà ulteriori investimenti in attivi immateriali, come la ricerca e lo sviluppo (R&S), per far fronte alle carenze di competenze e favorire i collegamenti tra mondo scientifico e imprenditoriale, il tutto nell'ambito di una governance più efficace del sistema di ricerca e innovazione.

- (12) Malta deve promuovere la transizione a un'economia più sostenibile ed efficiente sotto il profilo delle risorse, ad esempio investendo nel potenziale inutilizzato per quanto riguarda l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, il ciclo di gestione delle acque, la gestione dei rifiuti, la strategia per far fronte alle crescenti emissioni dovute al condizionamento dell'aria, l'azione per il clima e la mobilità sostenibile per contenere le emissioni derivanti dal trasporto su strada. Le alternative all'utilizzo dell'automobile per il trasporto e gli spostamenti sono limitate, per questo motivo la congestione stradale è uno degli aspetti più deboli del contesto imprenditoriale maltese e rimane un problema rilevante. Inoltre, negli ultimi 5 anni c'è stato un aumento delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dal trasporto su strada. La quota di energie rinnovabili nel mix energetico è aumentata al 7,2 % nel 2017, superando lievemente il livello della traiettoria indicativa del 2017/2018, che era pari al 6,5 %. Tuttavia, il consumo finale di energia di Malta è in costante aumento. Sono necessari ulteriori investimenti a breve termine in tutti i settori al fine di raggiungere gli obiettivi nazionali per il 2020 in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica. Occorre predisporre finanziamenti o attuare misure di sostegno per attività di R&S al fine di sviluppare tecnologie nuove/migliorate per far fronte ai cambiamenti ambientali e climatici. I costi ambientali e sociali del boom edilizio richiedono un monitoraggio più rigoroso. È opportuno applicare i principi dell'economia circolare allo smaltimento dei rifiuti edilizi, al fine di limitarne l'impatto ambientale. Attenzione richiedono anche le conseguenze economiche e sociali dell'aumento del costo degli alloggi.
- (13) Il tasso di occupazione a Malta, attualmente al di sopra della media dell'Unione, è ancora in aumento. Occorre prestare una particolare attenzione in questo ambito alle persone con disabilità. Il divario occupazionale tra i generi rimane il più elevato dell'Unione e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro diminuisce fortemente dopo i 40 anni di età, per motivi principalmente legati a responsabilità di assistenza. Un maggiore sostegno sul mercato del lavoro ai prestatori di assistenza informale disoccupati potrà contribuire a colmare questa lacuna. Il crescente ricorso alla manodopera straniera per far fronte alla carenze di manodopera e di competenze è fonte di difficoltà sociali e problemi di sostenibilità. Le iniziative politiche in materia di mercato del lavoro, competenze e inclusione sociale trarrebbero beneficio da un migliore monitoraggio e da una migliore valutazione.

- (14) Malta investe importi relativamente elevati nell'istruzione e nella formazione; tuttavia, sebbene complessivamente si sia registrato un aumento della partecipazione e del livello di istruzione, ciò non si è ancora tradotto in benefici per tutti. Dedicare una maggiore attenzione alla riduzione degli svantaggi sociali, in linea con il principio del pilastro europeo dei diritti sociali relativo a un'istruzione inclusiva e di qualità, può andare a tutto vantaggio della strategia di investimento. Le misure adottate nel corso dell'ultimo decennio hanno portato a una diminuzione dell'abbandono scolastico precoce, il cui tasso, tuttavia, rimane uno dei più elevati nell'Unione. Anche se sono state adottate di recente misure per migliorare l'inclusività dell'istruzione terziaria, i risultati ottenuti in questo ambito restano inferiori alla media dell'Unione e determinano problemi per quanto riguarda le competenze. La partecipazione degli adulti all'apprendimento, pur registrando un aumento, rimane bassa per le persone poco qualificate e le persone inattive.
- (15) Come indicato nella raccomandazione del 2019 per la zona euro, la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva è fondamentale per rendere i sistemi fiscali più efficienti ed equi. Gli effetti di ricaduta delle strategie di pianificazione fiscale aggressiva dei contribuenti tra Stati membri richiedono un'azione coordinata delle politiche nazionali a integrazione della legislazione dell'Unione. Malta ha adottato misure contro la pianificazione fiscale aggressiva, ma l'elevato livello dei pagamenti di royalty e dividendi in percentuale del PIL indica che le norme fiscali maltesi possono essere utilizzate dalle imprese che praticano una pianificazione fiscale aggressiva. A causa dell'assenza di ritenute alla fonte sui pagamenti in uscita (vale a dire da parte di residenti dell'Unione a residenti di paesi terzi) effettuati da imprese con sede a Malta per quanto riguarda dividendi, interessi e royalty, tali pagamenti possono evadere il fisco se non sono soggetti a imposizione fiscale neppure nel paese di riscossione. Anche se il regime di deduzione di interessi nozionali di Malta contribuirà a ridurre la distorsione a favore del debito, le disposizioni antiabuso del regime, unite a un tasso elevato e a un regime fondato sul capitale azionario, necessitano di un attento monitoraggio per prevenire abusi a fini di pianificazione fiscale aggressiva. Sebbene né il programma per i singoli investitori né quello per la residenza e il visto di Malta concedano automaticamente la residenza per fini fiscali, se determinati requisiti sono soddisfatti i redditi possono essere esenti da tassazione in base al regime "non dom" senza l'obbligo materiale della presenza fisica, a condizione che i redditi non vengano trasferiti a Malta. Tali programmi possono agevolare le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva e sono stati inseriti dall'OCSE nell'elenco dei regimi che presentano un rischio potenzialmente elevato di essere utilizzati impropriamente per eludere lo scambio automatico di informazioni relative ai conti finanziari.

- (16) La programmazione dei fondi dell'Unione per il periodo 2021-2027 potrebbe contribuire a colmare alcune delle lacune individuate nelle raccomandazioni, in particolare nei settori di cui all'allegato D della relazione per paese 2019, consentendo a Malta di impiegare al meglio tali fondi per i settori individuati.
- (17) Nell'ambito del semestre europeo 2019 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica di Malta, che ha pubblicato nella relazione per paese 2019. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2019, il programma nazionale di riforma 2019 e il seguito dato alle raccomandazioni rivolte a Malta 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 Malta, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'Unione, data la necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (18) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità 2019 ed è del parere⁷ che Malta rispetterà il patto di stabilità e crescita,

RACCOMANDA che Malta adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di:

1. assicurare la sostenibilità di bilancio del sistema pensionistico e di assistenza sanitaria, anche mediante misure che limitino i pensionamenti anticipati e modifichino l'età pensionabile stabilita per legge tenendo conto del previsto aumento della speranza di vita;
2. intervenire su quegli aspetti del sistema fiscale che possono favorire una pianificazione fiscale aggressiva da parte di singoli e di multinazionali, in particolare mediante pagamenti in uscita; rafforzare il quadro di governance generale, portando avanti l'impegno per individuare e perseguire i casi di corruzione; continuare a compiere progressi nel potenziamento del quadro di disposizioni in materia di lotta contro il riciclaggio, in particolare per quanto riguarda le misure volte a far rispettare la normativa; potenziare l'indipendenza della magistratura, in particolare prevedendo salvaguardie per la nomina e la revoca dei giudici, e creare un ufficio separato di magistratura inquirente;

⁷ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

3. incentrare la politica economica in materia di investimenti su ricerca e innovazione, gestione delle risorse naturali, efficienza in termini di risorse e di energia, trasporti sostenibili, riduzione della congestione del traffico e istruzione e formazione inclusive.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente
