



Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 328 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Irlanda

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Irlanda

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Irlanda

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 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 economiche¹, 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 macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

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 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁵, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui l'Irlanda è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato la raccomandazione di

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2016) 328 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro⁷, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016 e adottata dal Consiglio l'8 marzo 2016. In quanto paese la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, l'Irlanda dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tale raccomandazione.

- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa all'Irlanda 2016⁸, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 sia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'8 marzo 2016 la Commissione ha presentato i risultati dell'esame approfondito⁹. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che l'Irlanda presenta squilibri macroeconomici. In particolare, nonostante i miglioramenti, gli elevati stock di passività nette verso l'estero e di debito pubblico e privato costituiscono un punto debole che occorre affrontare.
- (3) Il 29 aprile 2016 l'Irlanda ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2016 e il suo programma di stabilità 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad uno 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 strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica¹⁰.
- (5) [L'Irlanda è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita e alla regola del debito transitoria, in seguito all'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi.] Nel suo programma di stabilità 2016, basato sull'ipotesi di politiche invariate, il governo prevede un miglioramento graduale del bilancio nominale fino a conseguire un avanzo dello 0,4% del PIL nel 2018. L'obiettivo di bilancio a medio termine rivisto, ossia un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL, dovrebbe essere conseguito nel 2018. Tuttavia, la variazione annuale del saldo strutturale ricalcolato¹¹ pari allo 0,1% del PIL nel 2016 non assicura progressi sufficienti verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. Stando al programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe scendere all'88,2% nel 2016 e continuare a diminuire arrivando all'85,5% nel 2017. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è plausibile, ma le necessarie misure a sostegno degli obiettivi di disavanzo pianificati dal 2017 in poi non sono state dettagliate a sufficienza. In base alle previsioni della primavera 2016 della Commissione, sussiste il rischio di un certo scostamento dall'aggiustamento di

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 77 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

¹¹ Il saldo strutturale ricalcolato dalla Commissione in base alle informazioni contenute nel programma di convergenza, secondo la metodologia concordata.

bilancio raccomandato nel 2016, mentre l'Irlanda dovrebbe risultare conforme nel 2017 a politiche invariate. Si prevede che il paese si conformi alla regola del debito transitoria nel 2016 e nel 2017. In base alla sua valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni della primavera 2016 della Commissione, il Consiglio ritiene che l'Irlanda dovrebbe rispettare in linea di massima le disposizioni del patto di stabilità e crescita. Ciononostante, saranno necessarie ulteriori misure per assicurare la conformità nel 2016.

- (6) Gli sforzi volti ad allargare la base imponibile sono stati limitati e le misure fiscali recenti si sono focalizzate su tagli e sgravi. Sono necessari ulteriori progressi per rendere il sistema fiscale più efficiente e propizio alla crescita. Le autorità irlandesi conducono un programma continuo di revisione delle agevolazioni fiscali, i cui risultati sono pubblicati in una relazione annuale. Il processo di revisione tuttavia non riguarda le agevolazioni fiscali correlate all'IVA e c'è ancora margine per ampliare la base imponibile mediante un aumento delle imposte meno distorsive.
- (7) Il sistema sanitario si trova ancora di fronte a sfide critiche, quali l'efficacia in termini di costi, la parità di accesso e la sostenibilità. Alcuni elementi della riforma stanno progredendo, ma la spesa per i prodotti farmaceutici, in particolare a causa del costo elevato dei farmaci disponibili presso un unico fornitore, continua a pesare sull'efficacia in termini di costi. La gestione finanziaria e i sistemi d'informazione restano deboli e persiste la disparità di accesso all'assistenza sanitaria di base. Circa il 40% della popolazione può accedere gratuitamente al medico generico, mentre il restante 60% deve sostenere l'intero costo del servizio. Sulla riforma generale del sistema sanitario pesa una grande incertezza, in quanto il modello dell'assicurazione sanitaria universale è in crisi.
- (8) Al fine di promuovere una crescita duratura ed equilibrata in futuro, è necessario far fronte alle esigenze in termini di infrastrutture. Dopo un picco del 5,2% del PIL nel 2008, gli investimenti pubblici sono crollati all'1,8% del PIL nel 2013 prima di registrare una leggera ripresa nel 2014, pur restando ben al di sotto della media dell'UE. Inoltre, la crisi sembra aver causato un cambiamento strutturale della composizione della spesa pubblica, con una diminuzione della spesa per gli investimenti e un aumento delle spese correnti. Nel periodo 2010-2013 le spese in conto capitale ammontavano in media appena al 4,8% del totale, meno della metà della media a lungo termine registrata nel periodo 1995-2008. La drastica riduzione degli investimenti pubblici nel corso di sette anni ha avuto un impatto negativo sulla qualità e sull'adeguatezza dell'infrastruttura e sul sostegno pubblico agli investimenti immateriali. Importanti carenze riguardano gli alloggi, le risorse idriche, i trasporti pubblici e la capacità di mitigazione del cambiamento climatico. Nelle principali aree urbane del paese la domanda di nuovi alloggi supera ampiamente l'offerta. Di conseguenza, i prezzi e gli affitti degli immobili residenziali nelle aree urbane sono aumentati notevolmente nel 2014, per poi segnare un rallentamento della crescita nel 2015. Attualmente non vi sono elementi che attestino la presenza di una sopravvalutazione, ma i vincoli che limitano il settore edile e l'offerta di abitazioni, compresi alcuni limiti correlati alle infrastrutture pubbliche, possono comportare rischi di squilibrio qualora non vengano risolti. Il riorientamento della spesa pubblica ha inciso anche sul sostegno del settore pubblico alle attività di R&S e innovazione, che nel 2014 era inferiore ai livelli del 2007. Attualmente, in termini di investimenti pubblici in R&S come percentuale del PIL, l'Irlanda occupa il ventiduesimo posto tra i paesi dell'UE, il che incide negativamente sulla competitività delle PMI.

- (9) La disoccupazione è scesa al di sotto della media dell'UE e nel marzo 2016 era pari all'8,6%. Tuttavia, la disoccupazione di lunga durata e la bassa intensità di lavoro delle famiglie continuano a destare preoccupazione. In particolare, nel quarto trimestre del 2015 la percentuale di disoccupati di lungo periodo rispetto al totale dei disoccupati risultava ancora alta (56,3%) e superiore alla media dell'UE del 48,3%. Nel 2014 (dati comparabili più recenti) la percentuale di persone che vivevano in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa (21,1%) era la più alta dell'UE, con una maggiore prevalenza del fenomeno nelle famiglie monoparentali. La percentuale di minori (0-17 anni) a rischio di povertà o di esclusione sociale è scesa al 30,3% nel 2014, ma rimane superiore alla media dell'UE del 27,8%. Nel caso delle famiglie monoparentali la percentuale è molto più alta (62,5% nel 2014) rispetto alla media dell'UE (48,2%).
- (10) L'Irlanda ha avviato l'attuazione del programma JobPath per far fronte alle esigenze dei disoccupati di lungo periodo e sta sviluppando un approccio di attivazione per incoraggiare chi ha le potenzialità e il desiderio di svolgere un ruolo più attivo nella forza lavoro. Resta aperta la sfida di estendere i servizi di accompagnamento al lavoro a coloro che sono tradizionalmente esclusi dal mercato del lavoro, comprese le persone disabili e quelle con responsabilità di assistenza e cura. Nel complesso, il sistema previdenziale è riuscito a contenere gli effetti della crisi sulla povertà e la disuguaglianza, ma permangono gli ostacoli a una crescita inclusiva. Sono stati fatti passi avanti per quanto riguarda la graduale riduzione delle indennità, ma rimangono preoccupazioni riguardo alle trappole dell'inattività per alcune famiglie. In Irlanda i costi netti per la custodia dei figli in percentuale delle retribuzioni sono tra i più alti dell'UE (i secondi più alti per le coppie e i più alti in assoluto per le famiglie monoparentali). Permangono le preoccupazioni circa la qualità delle disposizioni relative all'offerta di servizi per l'infanzia: ad esempio, nel 2014 la percentuale di laureati occupati nel settore dell'istruzione e dell'assistenza alla prima infanzia (15%) risultava ancora ben al di sotto del livello raccomandato. Persistono gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e in alcune aree è emersa una carenza di competenze, mentre le opportunità di miglioramento delle competenze e di riqualificazione restano insufficienti; inoltre, il taglio della spesa per l'istruzione potrebbe avere un impatto negativo sui risultati scolastici in futuro.
- (11) L'elevato indebitamento del settore privato riflette gli attuali problemi di svalutazione dei crediti. Alla fine del giugno 2015 il debito non consolidato del settore privato risultava pari al 266,3% del PIL, registrando quindi un valore di molto superiore alla media della zona euro. Anche se i crediti deteriorati sono in diminuzione grazie alla ripresa economica e alle attività di ristrutturazione, alla fine del 2015 in Irlanda si registrava ancora una delle quote più alte di crediti deteriorati, pari a oltre il 16% di tutti i crediti delle banche nazionali. Inoltre, alla fine del 2015 il 14,7% dello stock dei crediti ipotecari aveva arretrati di pagamento, mentre gli arretrati superiori ai due anni ammontavano a quasi il 10% del saldo del prestito ipotecario totale. La natura in larga misura temporanea della ristrutturazione dei prestiti ipotecari evidenzia il rischio di un nuovo default, soprattutto in caso di deterioramento macroeconomico o di shock esterno. Anche i prestiti concernenti immobili commerciali detenuti dalle banche nazionali e i prestiti di imprese e PMI continuano a destare preoccupazione, con una percentuale di prestiti deteriorati pari rispettivamente al 37,3% e al 13,8%. Una ristrutturazione sostenibile di questi conti richiederà molto più tempo e un maggiore impegno. Restano scarsamente utilizzate le procedure di insolvenza per le persone fisiche, il fallimento, l'*examinership* (la protezione del tribunale prevista dalla legislazione irlandese per le imprese in difficoltà) e altri mezzi di

alleggerimento del debito volti a ripristinare la vitalità di famiglie e imprese. L'introduzione del registro centrale del credito è stata lenta, sebbene sia fondamentale per sostenere l'erogazione prudente di prestiti.

- (12) È stata promulgata la legge di regolamentazione dei servizi legali (*Legal Services Regulation Act*) del 2015, ma le concessioni effettuate a favore delle professioni legali in una fase tardiva del processo hanno ridotto notevolmente le ambizioni iniziali della riforma. L'attuazione del nuovo quadro è appena iniziata ed è troppo presto per avere l'assoluta certezza che possa promuovere la concorrenza e ridurre i costi. I servizi legali costituiscono un fattore produttivo per tutti i settori dell'economia e il loro costo incide sulla competitività del paese. Può essere realizzata l'effettiva riduzione dei costi soltanto se le disposizioni del quadro normativo previsto volte a rafforzare la concorrenza e a ridurre i costi diventeranno legge in seguito ai processi di consultazione pubblica o verranno integrate nei regolamenti emessi dall'autorità di regolamentazione dei servizi legali (*Legal Services Regulatory Authority*).
- (13) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Irlanda che ha pubblicato nella relazione per paese del 2016. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte all'Irlanda gli anni precedenti. 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 nel suo insieme offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 3.
- (14) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e il suo parere¹² trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (15) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di 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 3,

RACCOMANDA che l'Irlanda adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

1. conseguire, a seguito della correzione del disavanzo eccessivo, un aggiustamento di bilancio annuale verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,6% del PIL nel 2016 e nel 2017; utilizzare i guadagni inaspettati derivanti da condizioni economiche e finanziarie solide e dalla cessione di attivi per accelerare la riduzione del debito; ridurre la vulnerabilità alle fluttuazioni e agli shock economici, anche allargando la base imponibile; migliorare la qualità della spesa, in particolare aumentando l'efficacia in termini di costi del sistema sanitario e dando priorità alla spesa pubblica in conto capitale per la ricerca e lo sviluppo e per le infrastrutture pubbliche, in particolare i trasporti, i servizi idrici e gli alloggi;
2. ampliare e accelerare l'attuazione delle politiche di attivazione per aumentare l'intensità di lavoro delle famiglie e contrastare il rischio di povertà infantile; adottare misure volte a incentivare l'occupazione riducendo gradualmente le indennità e i

¹² A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

pagamenti supplementari; aumentare l'offerta di servizi per l'infanzia a tempo pieno, di qualità e a prezzi accessibili;

3. mettere a punto soluzioni di ristrutturazione durature per ridurre i crediti deteriorati, al fine di assicurare la sostenibilità del debito delle famiglie e incoraggiare i creditori a ridurre il debito delle imprese eccessivamente indebitate ma ancora vitali; accelerare la graduale introduzione di un registro centrale del credito pienamente operativo per tutte le categorie di creditori e debitori.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*