



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 23.5.2018
COM(2018) 412 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2018 di Cipro

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 di Cipro

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2018 di Cipro

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 di Cipro

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 22 novembre 2017 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche 2018. 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 22 marzo 2018 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 22 novembre 2017 la Commissione ha inoltre 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

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2018) 412 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 e P8_TA(2018)0078.

zona euro, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 22 marzo 2018. Il 14 maggio 2018 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro («raccomandazione 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, Cipro dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva della raccomandazione sulla politica economica della zona euro, come riflessa nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 3 e 5.
- (3) Il 7 marzo 2018 è stata pubblicata la relazione per paese relativa a Cipro 2018⁵, nella quale sono valutati i progressi compiuti da Cipro nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio l'11 luglio 2017, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì l'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011, i cui risultati sono stati pubblicati il 7 marzo 2018⁶. 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 sotto forma di un eccessivo debito privato, pubblico ed estero e l'elevato livello dei crediti deteriorati.
- (4) Cipro ha presentato il programma nazionale di riforma 2018 il 19 aprile 2018 e il programma di stabilità 2018 il 30 aprile 2018. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per tener conto delle loro correlazioni.
- (5) 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 del Parlamento europeo e del Consiglio⁷, 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 pertinenti programmi. La Commissione ha precisato in che modo 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 economica⁸.
- (6) Cipro è attualmente nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetto alla regola del debito. Nel programma di stabilità 2018 il governo prevede un avanzo di bilancio in termini nominali pari all'1,7% del PIL nel 2018 e di poco inferiore al 2,0% 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 periodo 2018-2021. Dopo essere sceso a circa il 97,5% del PIL nel 2017, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe raggiungere il 105,6% nel 2018 e diminuire costantemente nel periodo successivo, fino a raggiungere l'88% entro il 2021, conformemente al programma di stabilità per il 2018. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano tali proiezioni di bilancio è plausibile. Alle ipotesi

⁵ SWD(2018) 211 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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).

⁸ COM(2014) 494 final.

macroeconomiche contenute nel programma di stabilità sono associati rischi di revisione al ribasso, legati principalmente all'elevato livello di crediti deteriorati nel settore finanziario.

- (7) L'11 luglio 2017 il Consiglio ha raccomandato a Cipro di attenersi all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018. Ciò è in linea con un tasso massimo di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta⁹ dell'1,9% nel 2018, il che corrisponde a un deterioramento consentito del saldo strutturale dello 0,4% del PIL. Sulla base delle previsioni di primavera 2018 della Commissione, il saldo strutturale di bilancio dovrebbe registrare un avanzo pari allo 0,8% del PIL nel 2018 e dello 0,5% del PIL nel 2019, rimanendo al di sopra dell'obiettivo di bilancio a medio termine. Si prevede che Cipro soddisferà la regola transitoria del debito nel 2018 e la regola del debito nel 2019. Complessivamente il Consiglio ritiene che, stando alle proiezioni, Cipro si conformerà alle disposizioni del patto di stabilità e crescita nel 2018 e nel 2019. 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.
- (8) Nonostante i recenti sforzi fatti in materia di servizi di eGovernment, qualità normativa e mobilità del personale, l'inefficienza della pubblica amministrazione resta problematica e incide sull'ambiente in cui operano le imprese. Non sono ancora state adottate proposte legislative significative intese a risolvere la questione; esse includono progetti di legge sulla riforma della pubblica amministrazione e delle amministrazioni locali. Carenze del quadro di governance degli enti pubblici potrebbero facilitare l'accumulo delle sopravvenienze passive pubbliche e ostacolare la capacità di investimento nei principali servizi pubblici, quali le telecomunicazioni e l'energia. Il contenimento delle retribuzioni del settore pubblico è stato un fattore determinante per il risanamento di bilancio di Cipro. Tuttavia, l'attuale accordo collettivo che limita la crescita delle retribuzioni del settore pubblico giunge a termine nel 2018 e deve ancora essere trovata una soluzione più duratura.
- (9) Una strategia nazionale e un piano d'azione di lotta alla corruzione sono stati adottati nel dicembre 2017. L'organismo anticorruzione esistente non dispone tuttora di risorse adeguate, ma il governo sta prendendo in considerazione l'istituzione di una nuova agenzia indipendente. Varie iniziative legislative, come i progetti di legge sulla protezione degli informatori, le attività di lobbying e le dichiarazioni patrimoniali, sono attualmente all'esame del parlamento e, se adottate, contribuirebbero anch'esse a potenziare il quadro anticorruzione.
- (10) Come indicato nella raccomandazione per la zona euro 2018, la lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva è fondamentale per impedire distorsioni della concorrenza, assicurare un trattamento equo dei contribuenti e tutelare le finanze pubbliche. Le ricadute delle strategie di pianificazione fiscale aggressiva tra gli Stati membri impongono un'azione coordinata delle politiche nazionali ad integrazione della legislazione dell'UE. I livelli elevati (rispetto al PIL) dei dividendi e interessi versati continuano a suggerire che le norme fiscali cipriote siano sfruttate da imprese che praticano una pianificazione fiscale aggressiva. L'assenza di ritenute alla

⁹ La spesa primaria 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. Sul versante delle entrate si è tenuto conto delle misure discrezionali e degli aumenti delle entrate prescritti per legge, non si è invece tenuto conto delle misure una tantum, né sul versante delle entrate né su quello della spesa.

fonte su dividendi, interessi e, in molti casi, pagamenti di royalty in uscita (cioè da parte di residenti nell'UE a residenti in paesi terzi) da parte di società stabilite a Cipro a favore di persone residenti in un paese terzo può comportare che, se non sono tassati nemmeno nella giurisdizione di riscossione, tali pagamenti in uscita sfuggano in toto all'imposizione fiscale. L'assenza di tali imposte, combinata alle norme in materia di residenza fiscale delle società, può continuare a facilitare la pianificazione fiscale aggressiva. Sebbene contribuiscano a ridurre la distorsione a favore del debito, i regimi di deduzione degli interessi nozionali possono anche essere utilizzati a fini di elusione fiscale, in mancanza di effettive norme contro gli abusi. La Commissione prende nota delle positive misure recentemente annunciate o adottate (l'annunciata revisione delle norme in materia di residenza fiscale delle società e le modifiche previste delle disposizioni relative ai prezzi di trasferimento). Sulla base dei recenti scambi, la Commissione proseguirà il dialogo costruttivo finalizzato a contrastare le strategie di pianificazione fiscale aggressiva.

- (11) Le inefficienze nel sistema giudiziario continuano a pregiudicare l'esecuzione dei contratti e la rapida risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale. La complessità delle procedure civili e lo scarso livello di esecuzione delle decisioni giudiziarie incidono negativamente sulla propensione delle banche ad avvalersi dei quadri normativi in materia di escussione delle garanzie e insolvenza per ridurre il loro stock di prestiti deteriorati. Una serie di riforme è stata avviata per affrontare i problemi più critici del sistema giudiziario, in particolare la scarsa informatizzazione dei tribunali e la mancanza di una formazione continua per i giudici.
- (12) Il ricorso ai nuovi quadri normativi in materia di escussione delle garanzie e insolvenza rimane limitato, il che compromette gli sforzi intesi a ridurre i crediti deteriorati. Un gruppo di lavoro di portatori di interessi è stato istituito per rivedere l'attuazione di tali quadri normativi e misurarne i risultati. Alcune misure amministrative sono state adottate per ridurre l'arretrato nel rilascio dei titoli di proprietà. Tuttavia, permangono consistenti arretrati e manca ancora una soluzione strutturale per eliminare le carenze del sistema delle transazioni immobiliari (vale a dire il rilascio e il trasferimento dei titoli di proprietà).
- (13) L'elevato livello di crediti deteriorati resta il principale punto debole del settore bancario e incide sull'offerta di credito. Le banche incontrano tuttora ostacoli nel far valere le loro pretese nei confronti dei mutuatari inadempienti e la debole disciplina in materia di rimborsi rimane problematica. Nel 2017 i prestiti in sofferenza sono diminuiti, anche se in modo disomogeneo tra le banche, a seguito di una ristrutturazione del debito mediante cancellazioni e operazioni di conversione del debito in attività. Permangono incertezze in merito alla sostenibilità dei piani di riduzione delle banche, poiché i nuovi default nei rimborsi e le nuove ristrutturazioni dei crediti rimangono elevati ed aumenta l'esposizione diretta delle banche al mercato immobiliare. Questi fattori indicano che è necessario attuare in tempi rapidi una strategia di più ampio respiro al fine di accelerare il risanamento dei bilanci delle banche, tenendo conto delle conseguenze sociali per i gruppi vulnerabili e di incentivi attentamente definiti per rafforzare la disciplina in materia di rimborsi. Nell'ambito di questa strategia, appaiono necessarie modifiche legislative atte a consentire un'efficace esecuzione dei crediti e a facilitare la vendita degli stessi, nonché relative alla protezione del mutuatario e all'introduzione delle aste elettroniche. Inoltre, la governance e la capacità amministrativa in materia di vigilanza dei fondi assicurativi e pensionistici continuano ad essere deboli. Il governo intende presentare disegni di legge per affrontare il problema nel corso del 2018.

- (14) L'attuazione del piano d'azione per la crescita ha comportato alcuni progressi in materia di investimenti strategici, di imprenditorialità e di una migliore regolamentazione. Tuttavia, alcune importanti riforme si sono bloccate, segnatamente per quanto riguarda la concessione delle autorizzazioni di progetti di investimento. L'accesso al finanziamento è migliorato, grazie ad alcuni progressi sotto l'aspetto dei requisiti in materia di garanzie, ma rimane un problema rilevante, in particolare per le piccole e medie imprese. Le misure di sostegno finanziario si basano principalmente sulle sovvenzioni. Fonti alternative di finanziamento quali il capitale di rischio, il finanziamento con capitale proprio e il finanziamento partecipativo rimangono marginali per le imprese cipriote. Gli sforzi di privatizzazione, volti ad attirare investimenti stranieri in grado di migliorare la produttività, sono stati sospesi in molti casi e solo pochi progetti di privatizzazione stanno gradualmente procedendo (ad esempio, il porto di Larnaca).
- (15) L'occupazione è in aumento e la disoccupazione è in rapida diminuzione, anche se resta elevata tra i giovani e i disoccupati di lunga durata. Proseguono gli sforzi volti a migliorare la capacità amministrativa dei servizi pubblici per l'impiego. Tuttavia, fornire servizi ai datori di lavoro, ripartire i clienti nelle corrette categorie, garantire un orientamento e l'attivazione personalizzati, anche per i percettori del reddito minimo garantito, rimangono attività problematiche. La percentuale di giovani (15-24 anni) che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo è ancora una delle più elevate dell'UE. Le misure di sensibilizzazione e di aiuto tempestivo e su misura per i giovani sono limitate, come confermato dal modesto numero di giovani che partecipano ai pertinenti programmi di attivazione.
- (16) La modernizzazione del settore dell'istruzione prosegue ma incontra ancora significativi ostacoli. Recenti sviluppi positivi includono una revisione approfondita dei programmi scolastici e l'attuazione di un nuovo sistema di nomina degli insegnanti. La spesa per l'istruzione a Cipro è superiore alla media UE, il che denota un forte impegno a favore dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Tuttavia, i risultati scolastici rimangono modesti e l'abbandono scolastico, sebbene nettamente inferiore alla media dell'UE, è notevolmente aumentato. La partecipazione all'istruzione e alla formazione professionale è bassa, la riforma del sistema di valutazione degli insegnanti non è stata ancora adottata e un'elevata percentuale di laureati del ciclo d'istruzione terziario continua a occupare posti che non richiedono necessariamente un titolo accademico.
- (17) Cipro ha compiuto progressi sostanziali in materia di assistenza sanitaria adottando la legislazione che istituisce il nuovo sistema sanitario nazionale. Il nuovo sistema intende migliorare l'accesso, introdurre la copertura sanitaria universale, ridurre l'elevato livello di prestazioni non rimborsabili e aumentare l'efficienza dei servizi sanitari nel settore pubblico. Il sistema dovrebbe diventare pienamente operativo nel 2020, ma rimangono gravi problemi da risolvere per quanto riguarda la sua attuazione e il fabbisogno di investimenti. Occorre proseguire gli sforzi intesi a evitare eventuali superamenti dei costi, modernizzare e migliorare l'efficienza dei prestatori di assistenza sanitaria, compresa l'assistenza sanitaria di base, introdurre servizi sanitari online e istituire una Organizzazione nazionale dei farmaci. Il livello dei servizi di assistenza a lungo termine è basso e continua a rappresentare una sfida a motivo dell'invecchiamento della popolazione.
- (18) Nell'ambito del semestre europeo 2018 la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica di Cipro, che ha pubblicato nella relazione per paese 2018. Ha altresì valutato il programma di stabilità 2018 e il programma

nazionale di riforma 2018, 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 2018 ed è del parere che Cipro dovrà rispettare il patto di stabilità e crescita.
- (20) 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 da 1 a 5,

RACCOMANDA che Cipro adotti provvedimenti nel 2018 e nel 2019 al fine di:

1. adottare riforme legislative incisive volte a migliorare l'efficienza nel settore pubblico, in particolare per quanto riguarda il funzionamento della pubblica amministrazione e la governance degli enti pubblici e delle amministrazioni locali;
2. intensificare gli sforzi per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario attraverso la revisione delle procedure di diritto civile, una maggiore specializzazione dei tribunali e l'istituzione di un sistema di giustizia elettronica pienamente operativo; adottare misure per rendere pienamente operativi i quadri normativi in materia di escussione delle garanzie e insolvenza e assicurare sistemi affidabili e veloci per il rilascio di titoli di proprietà e il trasferimento dei diritti immobiliari;
3. accelerare la riduzione dei crediti deteriorati attuando una strategia globale, comprensiva di modifiche legislative che garantiscano un'effettiva esecuzione dei crediti e facilitino la vendita degli stessi; integrare e rafforzare la vigilanza delle imprese di assicurazione e dei fondi pensione;
4. dare priorità all'attuazione dei principali elementi del piano d'azione per la crescita, in particolare l'accelerazione degli investimenti strategici, e adottare ulteriori misure per migliorare l'accesso ai finanziamenti delle piccole e medie imprese; migliorare le prestazioni delle imprese di proprietà dello Stato, anche riprendendo la realizzazione di progetti di privatizzazione;
5. completare le riforme volte ad aumentare la capacità e l'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego e rafforzare le misure di sensibilizzazione e il sostegno all'attivazione a favore dei giovani non occupati né impegnati in attività di istruzione o formazione; portare a termine la riforma del sistema di istruzione e formazione, compresa la valutazione degli insegnanti e azioni intese ad aumentare la capacità dell'istruzione e della formazione professionale; adottare misure per assicurare che il sistema sanitario nazionale diventi pienamente operativo nel 2020, come previsto.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*