



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 20 novembre 2020
(OR. en)

13061/20

ECOFIN 1043
UEM 369

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	18 novembre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2020) 752 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO Situazione di bilancio in Romania

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 752 final.

All.: COM(2020) 752 final



Bruxelles, 18.11.2020
COM(2020) 752 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Situazione di bilancio in Romania

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Situazione di bilancio in ROMANIA

1. INTRODUZIONE

Sulla base di una raccomandazione della Commissione del 4 marzo 2020¹, il 3 aprile 2020 il Consiglio ha adottato una raccomandazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"). Il Consiglio ha raccomandato alla Romania di far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo ("la raccomandazione") entro il 2022². Tale raccomandazione è stata adottata sulla base di un disavanzo previsto del 3,8 % del prodotto interno lordo (PIL) per il 2019. Tale disavanzo è superiore e non prossimo al valore di riferimento del 3 % del PIL previsto dall'articolo 1 del protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Inoltre l'eccedenza rispetto a tale valore di riferimento nel 2019 non è stata eccezionale. Secondo i dati convalidati da Eurostat successivamente pubblicati, nel 2019 il disavanzo è stato pari al 4,4 % del PIL.

Al momento dell'adozione di tale raccomandazione da parte del Consiglio, la pandemia di COVID-19 stava già colpendo duramente l'Europa. Nella raccomandazione si osservava tuttavia che la posizione di disavanzo eccessivo era il risultato di decisioni politiche adottate dalla Romania prima della pandemia di COVID-19. Tali decisioni comprendevano in particolare significativi aumenti delle pensioni che, secondo le previsioni, avrebbero portato a un notevole e persistente deterioramento del saldo di bilancio.

Secondo la raccomandazione, e come ribadito nella raccomandazione n. 1 specifica per paese del 2020 indirizzata alla Romania³, la Romania dovrebbe raggiungere un obiettivo di disavanzo pubblico nominale del 2,8 % del PIL entro il 2022⁴. Tale obiettivo era ampiamente coerente con la strategia di bilancio 2020-2022 della Romania, adottata dal Parlamento e promulgata in legge il 18 dicembre 2019. La raccomandazione si basava sulle previsioni d'inverno 2020 della Commissione, pubblicate il 13 febbraio 2020, estese, con le variabili di bilancio, fino al 2022. Tali previsioni non includevano l'impatto della pandemia di COVID-19.

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha pubblicato una comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita⁵. In tale comunicazione, la Commissione ha dichiarato che le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale

¹ Raccomandazione di raccomandazione del consiglio intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Romania (COM/2020/91 final).

² Raccomandazione del Consiglio, del 3 aprile 2020, intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Romania (GU C 116 dell'8.4.2020).

³ Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma 2020 della Romania e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 della Romania (GU C 282 del 26.8.2020, pag. 149).

⁴ Secondo il percorso di aggiustamento raccomandato, era previsto che la Romania raggiungesse un obiettivo di disavanzo pubblico nominale del 3,6 % del PIL nel 2020, del 3,4 % nel 2021 e del 2,8 % nel 2022, in linea con un tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta dell'8,2 % nel 2020, del 5,5 % nel 2021 e del 5,5 % nel 2022, corrispondente ad un aggiustamento strutturale annuo dello 0,5 % del PIL nel 2020, dello 0,8 % nel 2021 e dello 0,8 % nel 2022.

⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita (COM/2020/123 final).

erano state soddisfatte. Tale posizione è stata approvata dai ministri delle Finanze dell'UE il 23 marzo 2020. La clausola, di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97, facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in periodi di grave recessione economica nell'UE o nella zona euro nel suo complesso, consentendo agli Stati membri di adottare misure di bilancio per far adeguatamente fronte a tale situazione, nell'ambito delle procedure preventive e correttive del patto di stabilità e crescita.

Il 20 maggio 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sul semestre europeo: raccomandazioni specifiche per paese⁶. In tale comunicazione la Commissione ha fornito un aggiornamento sulla sorveglianza di bilancio prevista dal patto di stabilità e crescita nel quadro dell'attivazione della clausola di salvaguardia generale. La Commissione ha sottolineato la gravità della recessione economica dovuta alla pandemia di COVID-19, che ha creato una situazione di incertezza senza precedenti rendendo particolarmente difficile definire un percorso credibile per la politica di bilancio. La Commissione ha ritenuto che, allo stato attuale, non sia opportuno prendere una decisione sull'eventuale assoggettamento di altri Stati membri alla procedura per i disavanzi eccessivi ai sensi dell'articolo 126 TFUE.

Il 15 settembre 2020 la Romania ha presentato la sua relazione sul seguito dato alla raccomandazione. Tale relazione evidenzia un grave deterioramento delle finanze pubbliche nel corso del 2020, dovuto principalmente alla pandemia di COVID-19 (cfr. sezioni 3 e 4).

In una lettera del 19 settembre 2020 del vicepresidente esecutivo Dombrovskis e del commissario Gentiloni al ministro rumeno delle Finanze pubbliche Cîtu, la Commissione ha sottolineato il clima di estrema incertezza che grava sia sullo sviluppo della pandemia che sulle sue conseguenze socioeconomiche. Essa ha pertanto concluso che la clausola di salvaguardia generale dovrebbe rimanere attiva nel 2021, come indicato anche nella strategia annuale di crescita sostenibile 2021⁷. Nella primavera del 2021, tenendo conto delle proiezioni macroeconomiche aggiornate, la Commissione riesaminerà la situazione.

La clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del patto di stabilità e crescita. La sua attivazione però ha conseguenze per il braccio correttivo del patto. L'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 stabilisce quanto segue:

"Anche in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione rivista ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, TFUE, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa".

Il perdurare dell'attivazione della clausola di salvaguardia generale consente pertanto alla Commissione di proporre una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, a condizione che non sia compromessa la sostenibilità di bilancio a medio termine, anche in

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti - Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per paese (COM/2020/500 final).

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti: Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 (COM/2020/575 final).

assenza di un seguito effettivo da parte dello Stato membro in risposta a una raccomandazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7.

Alla luce della persistente ed eccezionale incertezza creata dalla pandemia di COVID-19 e del suo straordinario impatto macroeconomico e fiscale, la Commissione ritiene che in questo momento non sia possibile prendere alcuna decisione su ulteriori passi nella procedura per i disavanzi eccessivi della Romania.

Questa situazione eccezionale di incertezza, anche per la definizione di un percorso credibile per la politica di bilancio, non consente alla Commissione di presentare in questa fase una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7.

La Commissione procederà a una nuova valutazione della situazione di bilancio della Romania sulla base dei dati del consuntivo del 2020, del bilancio 2021 e delle previsioni di primavera 2021 della Commissione. Se del caso, la Commissione proporrà nuove misure nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, tenendo conto del perdurare dell'applicazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita nel 2021.

Una sana governance economica, come ad esempio un'azione efficace nel contesto di una procedura per i disavanzi eccessivi, e politiche macroeconomiche complessivamente sane sono un prerequisito per garantire un ambiente favorevole a investimenti pubblici produttivi e un uso efficace dei fondi UE, anche nel contesto del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Sulla base delle proposte avanzate dalla Commissione (attualmente in corso di elaborazione legislativa), una sana governance economica è necessaria per la continuazione dell'erogazione di fondi UE. Si ricorda inoltre che i criteri di valutazione stabiliti nella proposta di regolamento che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza prevedono che il piano di ripresa e resilienza della Romania debba contribuire ad affrontare in maniera efficace le sfide identificate nelle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti.

2. SVILUPPI E PROSPETTIVE A LIVELLO MACROECONOMICO

Nel periodo 2016-2019 l'economia rumena è cresciuta in media del 5 % all'anno, laddove i consumi privati hanno rappresentato il principale motore di crescita. In tale periodo gli investimenti sono stati incostanti, mentre le esportazioni nette hanno contribuito negativamente alla crescita del PIL in quanto le importazioni hanno registrato una crescita più rapida rispetto alle esportazioni. Questa solida crescita economica è stata tuttavia accompagnata dall'emergere di squilibri macroeconomici, in particolare sotto forma di elevati e crescenti disavanzi delle partite correnti e di bilancio, alimentati principalmente da forti aumenti salariali e svariati tagli fiscali. Il disavanzo di bilancio è aumentato passando dal 2,6 % del PIL nel 2016 al 4,4 % del PIL nel 2019 e dovrebbe aumentare notevolmente nei prossimi anni (cfr. tabella 1) a causa di una serie di decisioni di politica di bilancio espansiva adottate negli ultimi anni (cfr. sezione 3). Le partite correnti sono passate gradualmente da una posizione quasi equilibrata nel 2014 a un disavanzo pari al 4,7 % del PIL nel 2019. La posizione patrimoniale netta sull'estero (NIIP) espressa in percentuale del PIL della Romania è in costante diminuzione dal 2013, sostenuta da una forte crescita economica, e si è stabilizzata intorno a -44 % del PIL alla fine del 2019.

Nel primo semestre del 2020 il PIL della Romania si è ridotto del 4,5 % su base annua, principalmente a causa di un brusco calo della produzione nel secondo trimestre dovuto al blocco a livello nazionale a seguito della pandemia di COVID-19. Le misure restrittive

adottate per combattere la pandemia hanno avuto un impatto negativo sui consumi, mentre l'interruzione delle catene di approvvigionamento internazionali e la debolezza della domanda esterna hanno rallentato la produzione e le esportazioni. Gli investimenti si sono dimostrati più resilienti in quanto gran parte dell'attività edilizia non è stata influenzata dalle misure di contenimento. L'attività ha registrato una ripresa nel terzo trimestre, ma la recrudescenza dei casi di COVID-19, che ha iniziato ad accelerare alla fine di settembre, nonché la reintroduzione delle restrizioni associate, nuoce alle prospettive economiche a breve termine.

Secondo le previsioni d'autunno 2020 della Commissione, il PIL reale dovrebbe contrarsi di circa il 5,25 % nel 2020 e risalire di circa il 3,25 % nel 2021 e del 3,75 % nel 2022, quando raggiungerà nuovamente il livello antecedente alla crisi. I consumi privati dovrebbero gradualmente riprendere, grazie all'allentamento delle misure di distanziamento sociale, nel 2021 e nel 2022. Anche gli investimenti dovrebbero aumentare nuovamente, anche se in modo piuttosto modesto a causa della persistente incertezza. Allo stesso tempo, si prevede che le esportazioni nette contribuiranno negativamente alla crescita nel periodo oggetto delle previsioni, determinando un leggero aumento del disavanzo delle partite correnti.

La crisi ha anche un forte impatto sulla crescita potenziale, anche se le stime sono soggette a un livello significativo di incertezza. Secondo le stime della Commissione, nel 2022 la crescita del PIL potenziale diminuirà drasticamente, passando dal 4,1 % del 2018 al 2,25 %. Il divario tra prodotto effettivo e potenziale, stimato sulla base della metodologia concordata, era salito al 2,4 % del PIL potenziale nel 2019, rispetto al 2 % del 2018. Si prevede che tale divario diventi fortemente negativo nel 2020, prima di ridursi gradualmente a partire dal 2021, pur rimanendo negativo per tutto il periodo oggetto delle previsioni.

Tabella 1. Confronto tra previsioni e sviluppi a livello macroeconomico

	2019	2020		2021	2022
	Risultato	COM	RO	COM	COM
PIL reale (variazione in %)	4,2	-5,2	-3,8	3,3	3,8
<i>Contributi alla crescita del PIL reale:</i>					
- Domanda interna finale	8,3	-4,0	-3,8	4,0	5,0
- Variazione delle scorte	-2,8	-0,6	-1,5	0,3	0,0
- Esportazioni nette	-1,3	-0,6	-0,8	-1,0	-1,2
Divario tra produzione effettiva e potenziale (in % del PIL potenziale)	2,4	-5,3	n/d	-4,4	-3,0
Occupazione (variazione in %)	0,1	-2,8	-1,8	0,4	1,4
Tasso di disoccupazione (%)	3,9	5,9	5,1	6,2	5,1
Produttività del lavoro (variazione in %)	3,7	-2,2	n/d	3,1	2,5
Inflazione IAPC (%)	3,9	2,5	n/d	2,5	2,4
Deflatore del PIL (variazione in %)	6,9	2,8	3,7	2,9	2,9
Comp. dei dipendenti (pro capite, variazione in %)	9,5	8,2	n/d	4,6	4,0
Saldo delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	-4,4	-10,3	-8,6	-11,3	-12,5
Debito delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	35,3	46,7	43,6	54,6	63,6

Fonte: Previsioni d'autunno 2020 della Commissione (COM), bilancio 2020 (modifica di agosto) e proiezioni d'autunno della Commissione nazionale per la strategia e la programmazione (RO)

Le prospettive di crescita sono caratterizzate da un grado molto elevato di incertezza. La forma della ripresa dipenderà in larga misura dalla durata della crisi COVID-19, dalla rapidità della ripresa nei principali partner commerciali della Romania e dalla relativa normalizzazione delle catene di approvvigionamento globali e regionali. La prolungata incertezza connessa alla direzione futura delle politiche pubbliche e in particolare all'impatto di talune decisioni di politica di bilancio espansiva, potrebbe ridurre la fiducia e ostacolare i flussi di credito, incidendo negativamente sugli investimenti e sulla crescita. Allo stesso tempo, i futuri afflussi potenzialmente elevati di sovvenzioni e prestiti provenienti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, che dovrebbero essere utilizzati per finanziare investimenti produttivi e stimolare le riforme, rappresentano un rischio in senso positivo per le previsioni.

3. SVILUPPI E PROSPETTIVE DI BILANCIO

Secondo la notifica del 14 ottobre 2020⁸, convalidata da Eurostat, nel 2019 il disavanzo pubblico in Romania era pari al 4,4 % del PIL, mentre il debito era pari al 35,3 % del PIL. Le previsioni d'autunno 2020 della Commissione prospettano un disavanzo pubblico di circa il 10,25 % nel 2020, dell'11,25 % nel 2021 e del 12,50 % nel 2022, nell'ipotesi di politiche invariate. Il disavanzo strutturale, pari a circa il 5 % del PIL nel 2019, dovrebbe subire un deterioramento di 3,6 punti percentuali del PIL nel 2020, di 1,4 punti percentuali del PIL nel 2021 e di 1,6 punti percentuali del PIL nel 2022.

Gli ampi e crescenti disavanzi di bilancio derivano in parte dall'effetto combinato della grave recessione economica e delle misure volte a combattere la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze economiche e sociali. Tali misure comprendono la spesa supplementare per i regimi di sostegno all'occupazione e il sostegno al settore sanitario, nonché alcuni incentivi fiscali. Il costo totale delle misure di sostegno connesse alla COVID-19 è pari all'1,3 % del PIL, di cui 0,4 punti percentuali finanziati mediante fondi UE (cfr. tabella 2). In assenza di un bilancio per il 2021 (anche per via delle imminenti elezioni politiche, previste per il 6 dicembre), le previsioni d'autunno 2020 della Commissione si basano sull'ipotesi che le misure di sostegno all'occupazione e dei bonus salariali scadano nel 2021.

Tuttavia gli ampi e crescenti disavanzi previsti sono principalmente determinati da misure espansive preesistenti, come dimostrato dal consistente disavanzo strutturale del 2019. Tali misure comprendono, in particolare, aumenti significativi delle spese sociali e di altra natura adottati prima della pandemia e quindi non correlati ad essa. Più precisamente, la spesa per le pensioni di anzianità è destinata ad aumentare considerevolmente, a causa dell'effetto prodotto sull'intero anno dall'aumento delle pensioni del 15 %, entrato in vigore nel settembre 2019, e di un ulteriore aumento del 40 % a partire da settembre 2020. Di conseguenza la Commissione prevede un aumento della spesa per le pensioni di anzianità pari a 1,9 punti percentuali del PIL nel 2020. Gli aumenti delle pensioni contribuiranno da soli a un deterioramento del disavanzo di bilancio di 2,2 punti percentuali del PIL nel 2021 e di altri

⁸ A norma del regolamento (CE) n. 479/2009, modificato dal regolamento (UE) n. 679/2010 del Consiglio e dal regolamento (UE) n. 220/2014 della Commissione, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione due volte l'anno l'ammontare previsto ed effettivo del disavanzo pubblico e del debito pubblico. La notifica più recente della Romania è disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

1,1 punti percentuali del PIL nel 2022. Il Parlamento ha inoltre raddoppiato l'assegno per i figli a carico a partire dal febbraio 2020, con un costo annuo per il bilancio pari allo 0,6 % del PIL. Il motivo di tale incidenza sul bilancio risiede nel fatto che, in entrambi i casi, i legislatori non hanno fornito una fonte di finanziamento delle misure.

Sul versante delle entrate, nel dicembre 2019 le autorità hanno introdotto alcune modifiche fiscali, tra cui la riduzione delle accise sul carburante e una riduzione dei contributi previdenziali per i lavoratori a tempo parziale, con una perdita complessiva stimata di entrate pari allo 0,3 % del PIL nel 2020. Anche il gettito fiscale dovrebbe risentire negativamente della recessione e di alcuni incentivi fiscali nell'ambito delle misure di sostegno relative alla COVID-19 (0,1 % del PIL).

Il disavanzo pubblico per il 2021 e il 2022 potrebbe risultare inferiore rispetto a quanto previsto nelle previsioni d'autunno 2020 della Commissione, in quanto il governo ha proposto di ridurre gli aumenti delle pensioni e degli assegni per i figli a carico in programma. Il Parlamento ha però respinto le relative modifiche e il governo ha impugnato le decisioni parlamentari presso la Corte costituzionale, di cui si attendono le decisioni finali (cfr. anche la sezione 4). Le previsioni d'autunno 2020 della Commissione, in linea con l'ipotesi standard di politiche invariate, tengono conto del voto parlamentare. Pertanto, per il 2020 e dal 2021 in poi, esse integrano gli aumenti imposti dalla legge in materia di pensioni attualmente in vigore. Le previsioni non includono alcuna spesa connessa al dispositivo per la ripresa e la resilienza, in quanto il governo non ha ancora indicato spese da finanziare nell'ambito di tale dispositivo nel 2021. Anche l'evoluzione del disavanzo nel 2021 potrebbe rivelarsi più favorevole del previsto a seguito della maggiore crescita economica derivante dalla rapida attuazione delle misure finanziate dal dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Tabella 2. Misure per affrontare la pandemia di COVID-19

Misura	Base giuridica	Incidenza di bilancio (in % del PIL)		
		2020	2021	2022
Entrate⁹				
Fondi UE aggiuntivi per le misure COVID		0,4		
CIT: premio per pagamenti puntuali ed esenzione per il settore HORECA		-0,1		
Spese				
Premi per gli operatori sanitari	Varie leggi	0,1		
Spese sanitarie di emergenza e attrezzature mediche		0,3	0,1	
Indennità di disoccupazione tecnica per i dipendenti e altre categorie	OUG 30/2020	0,5		
Sovvenzione per i lavoratori che ritornano dalla disoccupazione tecnica (41,5 %)	OUG 92/2020	0,2		
Regime di riduzione dell'orario di lavoro e altre misure di sostegno all'occupazione	OUG 132/2020	0,1		
Interessi agevolati per le PMI (IMM INVEST)		0,02	0,03	
Incidenza totale		1,05	0,1	0,0

Nota: incidenza sul bilancio come da previsioni d'autunno 2020 della Commissione

⁹ Le autorità hanno inoltre adottato diverse misure fiscali (differimento delle imposte) che hanno un impatto sull'esecuzione del bilancio di cassa, ma che non dovrebbero avere un impatto sul disavanzo pubblico in termini di attribuzioni.

Al fine di valutare i rischi di sostenibilità a medio termine, la Commissione ha condotto una valutazione ad hoc della sostenibilità del debito sulla base del suo approccio standard. Dato l'elevato disavanzo primario e i tassi di interesse relativamente alti rispetto ad altri soggetti sovrani, il rapporto debito/PIL è destinato a crescere rapidamente. In uno scenario di politiche invariate, la Commissione prevede che il debito supererà il 60 % del PIL nel 2022 e oltrepasserà il 100 % del PIL nel 2027 rimanendo al di sopra di tale livello fino alla fine del periodo di proiezione nel 2031¹⁰. Sulla base della valutazione della Commissione, i rischi complessivi per la sostenibilità del debito appaiono elevati nel medio termine¹¹. Tale livello di rischio indica l'esistenza di significative vulnerabilità di bilancio che devono essere affrontate con misure politiche adeguate. La valutazione dei rischi sarà aggiornata e ulteriormente integrata quando la Commissione valuterà nuovamente la situazione di bilancio della Romania nella primavera del 2021. In questa fase, anche le proiezioni del debito sono soggette a un livello di incertezza molto più elevato del solito. Se venissero adottati gli aumenti più contenuti delle pensioni e degli assegni per i figli a carico proposti dal governo per il 2020, ciò attenuerebbe la spesa a breve termine, ma non inciderebbe sostanzialmente sui rischi a lungo termine per la sostenibilità del debito in assenza di ulteriori misure per il 2021 e oltre.

4. MISURE ADOTTATE SUCCESSIVAMENTE ALLA RACCOMANDAZIONE NEL QUADRO DELLA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI

Il 15 settembre 2020 le autorità rumene hanno trasmesso una relazione sul seguito dato alla raccomandazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7. La relazione presenta gli obiettivi e le misure di bilancio del progetto di modifica di bilancio 2020 dell'agosto 2020. I nuovi obiettivi comprendono le misure che il governo ha adottato per affrontare le conseguenze della pandemia di COVID-19 sul sistema sanitario e sull'economia, per un costo totale pari a circa l'1 % del PIL (tabella 2). Il rapporto non fornisce dettagli sugli obiettivi e le misure di bilancio a medio termine del governo, in quanto le autorità rumene non hanno ancora presentato il progetto di bilancio 2021 o la strategia di bilancio 2021-2023.

Per il 2020, l'obiettivo delle autorità + quello di raggiungere un disavanzo nominale delle amministrazioni pubbliche pari all'8,6 % del PIL e un debito del 43,6 % del PIL, in linea con l'ultima modifica di bilancio adottata il 14 agosto 2020, che ha corretto al rialzo l'obiettivo di disavanzo per il 2020, rispetto al 3,6 % del PIL del bilancio 2020 originario. Il disavanzo strutturale previsto, secondo i calcoli delle autorità, è pari al 5,8 % del PIL potenziale. Tali obiettivi di bilancio si basano su un calo previsto del PIL reale del -3,8 % nel 2020, un calo significativamente inferiore rispetto al calo del -5,2 % indicato nelle previsioni d'autunno 2020 della Commissione. Gli obiettivi di bilancio tengono inoltre conto dell'impatto delle misure di emergenza contro gli effetti della pandemia di COVID-19 adottate fino all'ottobre 2020.

¹⁰ In questo scenario, si ipotizza che il saldo primario strutturale venga progressivamente adeguato nel periodo di proiezione per convergere nuovamente verso il livello previsto prima della crisi (cioè il livello previsto dai servizi della Commissione nelle previsioni d'autunno 2019 per il 2021), presupponendo quindi un progressivo riassorbimento dell'impatto negativo straordinario della crisi COVID-19 sulle finanze pubbliche. Altre ipotesi sono in linea con l'approccio standard della Commissione all'analisi di sostenibilità del debito (cfr. Debt Sustainability Monitor 2019).

¹¹ Questa valutazione include la considerazione di ulteriori scenari di prova di stress, come definito nell'approccio standard della Commissione all'analisi di sostenibilità del debito (cfr. Debt Sustainability Monitor 2019).

Con la modifica di bilancio di agosto, il governo ha cercato di limitare il deterioramento dei conti pubblici nel 2020, limitando gli aumenti previsti della spesa sociale e dei salari pubblici. Più precisamente, il governo ha proposto un aumento delle pensioni di anzianità del 14 % a partire da settembre 2020, anziché l'aumento originariamente previsto del 40 %. Dato che la modifica si riferisce solo al 2020, sulla base della legislazione vigente, le pensioni aumenterebbero ancora di almeno il 30 % a partire da settembre 2021. Il governo ha anche proposto di aumentare del 19 % l'assegno per i figli a carico a partire da agosto 2020, anziché raddoppiarlo immediatamente a febbraio 2020, facendo seguire aumenti semestrali fino a raggiungere il valore doppio nel luglio 2022. Il governo ha anche tentato di rinviare gli aumenti salariali del personale docente da settembre 2020 a settembre 2021¹². Se attuate, queste revisioni avrebbero ridotto le spese per il 2020 di 1,3 punti percentuali del PIL rispetto alle previsioni d'autunno 2020 della Commissione. Il Parlamento ha tuttavia respinto le proposte del governo e il governo ha impugnato le decisioni parlamentari presso la Corte costituzionale, di cui si attendono le decisioni finali.

La valutazione delle decisioni in materia di bilancio adottate dalla Romania a partire dall'aprile 2020 in risposta alla raccomandazione dovrà tener conto del deterioramento delle prospettive macroeconomiche e dell'impatto delle misure fiscali di emergenza prese per far fronte alla pandemia e alle sue conseguenze economiche e sociali, nonché di eventuali altre misure o azioni intraprese dalle autorità. Secondo le previsioni d'autunno 2020 della Commissione, nel 2020 la crescita del PIL reale sarà di 9 punti percentuali inferiore rispetto allo scenario di base considerato nella raccomandazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, dell'aprile 2020, che si fondava sulle previsioni d'inverno 2020 della Commissione, estese con le variabili di bilancio fino al 2022. Il disavanzo nominale per il 2020 dovrebbe quindi attestarsi intorno al -10,25 % del PIL, rispetto al -4,9 % del PIL previsto nello scenario di base (tabella 3).

Nelle previsioni d'inverno 2020 della Commissione, estese con le variabili di bilancio fino al 2022 (scenario di base), non si è tenuto conto dell'impatto della pandemia di COVID-19 e si prevedeva un deterioramento del saldo strutturale di 1 punto percentuale del PIL (potenziale) in assenza di sforzi di aggiustamento del bilancio nel 2020 (tabella 3). Nelle previsioni d'autunno 2020 della Commissione, il deterioramento atteso del saldo strutturale è di 3,6 punti percentuali del PIL nel 2020, ovvero superiore di 2,6 punti percentuali rispetto alle previsioni d'inverno. Circa 1 punto percentuale del PIL del deterioramento del disavanzo strutturale del 2020 è dovuto alle misure di emergenza relative alla COVID-19, adottate dopo la data limite di presentazione delle previsioni d'inverno. Inoltre le previsioni d'autunno 2020 ipotizzano una spesa aggiuntiva di 0,4 punti percentuali del PIL per gli assegni per i figli a carico rispetto alle previsioni d'inverno, in quanto si ipotizza che il raddoppio dell'assegno entri in vigore retroattivamente da febbraio 2020 (a seguito del voto parlamentare che ha confermato il programma originario del raddoppio), mentre le previsioni d'inverno ipotizzavano che l'aumento avvenga nell'agosto 2020 (in linea con i piani del governo dell'epoca). La differenza residua è dovuta alle informazioni aggiornate sull'esecuzione del bilancio 2020, in particolare all'aumento delle spese per gli investimenti pubblici rispetto a quanto previsto dalla Commissione in inverno. L'impatto combinato dei tentativi del governo di ridurre gli aumenti delle pensioni e degli assegni per i figli a carico e di posticipare alcuni aumenti salariali

¹² Secondo una precedente decisione delle autorità rumene, i salari del personale docente aumenteranno a partire dal 1° settembre 2021 per raggiungere il livello previsto dalla griglia salariale unificata per il 2022. L'impatto di tale aumento è stato stimato allo 0,05 % del PIL nel 2020.

potrebbe migliorare il saldo nominale e strutturale del 2020 di quasi 1,3 punti percentuali del PIL, rispetto alle previsioni d'autunno 2020 della Commissione. Anche in questo caso tuttavia l'andamento del bilancio, in termini strutturali e nominali, non sarebbe comunque idoneo a correggere il disavanzo eccessivo nel prossimo futuro.

Nel complesso, anche apportando correzioni per tenere conto degli effetti della crisi COVID-19, il disavanzo di bilancio previsto devia dall'adeguamento che ci si sarebbe aspettati secondo la raccomandazione, anche se in questa fase non è possibile valutare con precisione l'entità della deviazione. L'eccezionale incertezza che circonda le previsioni macroeconomiche relative all'evoluzione della pandemia e alle sue conseguenze socioeconomiche non consentirebbe, in questo momento, di stabilire in modo credibile un nuovo robusto percorso di avvicinamento. È chiaro, tuttavia, che la correzione del disavanzo eccessivo richiederà uno sforzo di bilancio strutturale sostanziale e continuo nei prossimi anni. Le misure proposte dal governo nell'agosto 2020 e respinte dal Parlamento non sarebbero sufficienti a tal fine.

Tabella 3. Confronto tra le principali variabili macroeconomiche e di bilancio secondo le previsioni della Commissione e il percorso di avvicinamento raccomandato

Previsioni d'inverno 2020 della Commissione (integrate) - scenario di base		2019	2020	2021	2022
Crescita del PIL reale	%	3,9	3,8	3,5	3,5
Saldo nominale delle amministrazioni pubbliche	% del PIL	-4,0	-4,9	-6,9	-7,7
Saldo strutturale	% del PIL	-3,9	-4,9	-6,8	-7,6
Variazione del saldo strutturale	% del PIL	-1,1	-1,0	-1,9	-0,8
Crescita della spesa netta non tenendo conto delle misure una tantum (nominale)	%	13,2	12,9	13,7	10,3
Divario tra risultati effettivi e potenziali	%	0,1	0,0	-0,3	-0,5

Raccomandazione di aprile 2020 ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7		2019	2020	2021	2022
Crescita del PIL reale	%	3,9	3,3	2,4	2,7
Saldo nominale delle amministrazioni pubbliche	% del PIL	-4,0	-3,6	-3,4	-2,8
Saldo strutturale	% del PIL	-3,9	-3,4	-2,7	-1,8
Variazione del saldo strutturale	% del PIL	-1,1	0,5	0,8	0,8
Crescita della spesa netta non tenendo conto delle misure una tantum (nominale)	%	13,2	8,2	5,5	5,5
Divario tra risultati effettivi e potenziali	%	0,1	-0,6	-1,9	-2,8

Previsioni d'autunno 2020 della Commissione		2019	2020	2021	2022
Crescita del PIL reale	%	4,2	-5,2	3,3	3,8
Saldo nominale delle amministrazioni pubbliche	% del PIL	-4,4	-10,3	-11,3	-12,5
Saldo strutturale	% del PIL	-5,0	-8,6	-9,9	-11,5
Variazione del saldo strutturale	% del PIL	-1,7	-3,6	-1,3	-1,6
Crescita della spesa netta non tenendo conto delle misure una tantum (nominale)	%	13,6	15,9	9,8	9,3
Divario tra risultati effettivi e potenziali	%	2,4	-5,3	-4,4	-3,0

5. CONCLUSIONI RELATIVE ALLA POLITICA DI BILANCIO

Sulla base delle previsioni d'autunno 2020 della Commissione e dell'analisi dei recenti sviluppi a livello macroeconomico e di bilancio, la Romania non procederà agli aggiustamenti che sarebbero necessari per garantire che il disavanzo eccessivo individuato nella raccomandazione sia corretto nel prossimo futuro. Il deterioramento delle prospettive economiche e l'introduzione di misure di emergenza per combattere la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze economiche e sociali possono spiegare solo in parte il previsto aumento del disavanzo. Importanti fattori di fondo responsabili della situazione di bilancio, già presenti prima della pandemia del 2020, non sono stati modificati. Tra questi vi sono i consistenti aumenti delle pensioni non finanziati, un assegno per i figli a carico più cospicuo, le riduzioni delle imposte indirette e i tagli ai contributi previdenziali per alcune categorie di lavoratori.

I tentativi del governo di ridurre l'impatto di alcune di queste misure sono stati respinti dal Parlamento e l'esito non è noto. Tuttavia, anche se le proposte di riduzione degli aumenti della spesa pensionistica e dell'assegno per i figli a carico saranno adottate, le prospettive di bilancio rimarranno estremamente sfavorevoli poiché la spesa per tali voci aumenterebbe comunque e non vi è alcun accantonamento per finanziare l'aumento di spesa con risorse aggiuntive o risparmi sui costi. Le autorità dovrebbero quindi prendere in considerazione ulteriori e sostanziali interventi strutturali, sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese, per dare al disavanzo un orientamento discendente ed evitare un forte aumento del rapporto debito/PIL. A causa dell'attuale situazione di estrema incertezza, i rischi per la sostenibilità di bilancio saranno rivalutati nella primavera del 2021.

Data l'elevata incertezza che grava sullo sviluppo della pandemia e sulle sue conseguenze socioeconomiche, la clausola di salvaguardia generale rimarrà attiva nel 2021. A seconda di come evolverà la pandemia, potrebbe essere necessario adeguare le misure di emergenza, combinandole con misure di sostegno alla ripresa. Le misure a sostegno della ripresa per tutto il 2021, come suggerito nella lettera inviata il 19 settembre 2020 dal vicepresidente esecutivo Dombrovskis e dal commissario Gentiloni al ministro rumeno delle Finanze pubbliche Cîtu, dovrebbero essere adeguate alla situazione specifica del paese nonché ben mirate e temporanee. Gli Stati membri dovrebbero pertanto evitare di introdurre misure con un impatto negativo permanente sui saldi di bilancio. È infatti importante notare che la clausola di salvaguardia generale è soggetta al mantenimento della sostenibilità di bilancio a medio termine.

Inoltre, come ricordato nella sezione 1, l'adozione di politiche macroeconomiche sane che favoriscono la sostenibilità delle finanze pubbliche sostenibili sono un prerequisito per garantire un ambiente favorevole agli investimenti pubblici produttivi e ad un uso efficace dei fondi UE, tra i quali rientrano le cospicue sovvenzioni e i significativi prestiti disponibili nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.