



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 25 maggio 2020
(OR. en)**

8257/20

**ECOFIN 380
UEM 174**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto della Segretaria generale della Commissione europea
Data:	20 maggio 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2020) 540 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE - Finlandia - Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 540 final.

All.: COM(2020) 540 final



Bruxelles, 20.5.2020
COM(2020) 540 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Finlandia

**Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul
funzionamento dell'Unione europea**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Finlandia

Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. 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 tempi di grave recessione economica. Nella sua comunicazione la Commissione ha condiviso con il Consiglio il suo parere secondo cui, data la grave recessione economica che si prevede a seguito della pandemia di Covid-19, le condizioni attuali consentono l'attivazione della clausola. Il 23 marzo 2020 i ministri delle finanze degli Stati membri hanno concordato con la valutazione della Commissione. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale consente una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Nell'ambito del braccio correttivo il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio riveduta. La clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del patto di stabilità e crescita. Essa permette agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi di bilancio che si applicherebbero normalmente, consentendo alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nell'ambito del patto.

Stando ai dati notificati dalle autorità finlandesi il 31 marzo 2020 e successivamente convalidati da Eurostat¹, nel 2019 il disavanzo pubblico della Finlandia ha raggiunto l'1,1 % del PIL, mentre il debito pubblico lordo si è attestato al 59,4 % del PIL. Secondo il programma di stabilità 2020, la Finlandia prevede un disavanzo del 7,2 % del PIL nel 2020, mentre il debito è previsto al 69,1 % del PIL.

Il disavanzo previsto per il 2020 fornisce *prima facie* elementi di prova dell'esistenza di un disavanzo eccessivo quale definito dal patto di stabilità e crescita.

Alla luce di quanto precede la Commissione ha pertanto elaborato la presente relazione, che analizza la conformità della Finlandia al criterio del disavanzo previsto dal trattato. Il criterio del debito può considerarsi soddisfatto in quanto il rapporto debito/PIL nel 2019 era inferiore al valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato. La relazione prende in esame

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

tutti i fattori significativi e tiene nella dovuta considerazione il grave shock economico legato alla pandemia di Covid-19.

Tabella 1. Disavanzo e debito pubblico (% del PIL)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Criterio del disavanzo	Saldo delle amministrazioni pubbliche	-1,7	-0,7	-0,9	-1,1	-7,4	-3,4
Criterio del debito	Debito pubblico lordo	63,2	61,3	59,6	59,4	69,4	69,6

Fonte: Eurostat, programma di stabilità 2020, previsioni di primavera 2020 della Commissione.

2. CRITERIO DEL DISAVANZO

Sulla base del programma di stabilità 2020, il disavanzo pubblico della Finlandia nel 2020 raggiungerà il 7,2 % del PIL, risultando pertanto superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato.

Il superamento del valore di riferimento del trattato nel 2020 è eccezionale poiché è il risultato di una grave recessione economica. Tenuto conto dell'impatto della pandemia di Covid-19 sull'economia del paese, le previsioni di primavera della Commissione prospettano nel 2020 una contrazione del PIL reale del 6,3 %.

Il superamento del valore di riferimento del trattato non è temporaneo secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione, che indicano un disavanzo superiore al 3 % del PIL anche nel 2021.

In sintesi, il disavanzo previsto per il 2020 è superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Il superamento è ritenuto eccezionale ma non temporaneo ai sensi del trattato e del patto di stabilità e crescita. L'analisi suggerisce pertanto che, *prima facie*, il criterio del disavanzo definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/97 non è soddisfatto.

3. FATTORI SIGNIFICATIVI

L'articolo 126, paragrafo 3, del trattato dispone che, se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepari una relazione. La relazione "tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro".

Questi fattori sono ulteriormente specificati all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97, a norma del quale vanno tenuti nella debita considerazione anche "tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare complessivamente l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito e che tale Stato membro ha sottoposto al Consiglio e alla Commissione". Come specificato all'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, per quanto riguarda il criterio del disavanzo, poiché il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento del 60 % e non è soddisfatta la duplice condizione, ovvero che il disavanzo pubblico resti vicino al valore di riferimento e che il superamento di detto valore sia temporaneo, tali fattori significativi non possono essere presi in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di

un disavanzo eccessivo in base al criterio del disavanzo per la Finlandia. La Commissione riconosce tuttavia l'eccezionalità delle circostanze che hanno comportato la valutazione della conformità al criterio del disavanzo nel 2020.

Nella situazione attuale, un importante fattore supplementare da prendere in considerazione per il 2020 è la recente attivazione della clausola di salvaguardia generale alla luce dell'impatto economico della pandemia di Covid-19, che ha un effetto molto significativo sulla situazione di bilancio e determina una notevole incertezza per quanto concerne le prospettive. La pandemia ha inoltre portato all'attivazione della clausola di salvaguardia generale.

3.1. Pandemia di Covid-19

La pandemia di Covid-19 ha causato un grave shock economico con notevoli ripercussioni negative in tutta l'Unione europea. Le conseguenze per la crescita del PIL dipenderanno dalla durata sia della pandemia che delle misure adottate dalle autorità nazionali e a livello europeo e mondiale per rallentare la diffusione, proteggere le capacità produttive e sostenere la domanda aggregata. Gli Stati membri hanno già adottato o stanno adottando misure di bilancio per aumentare la capacità dei sistemi sanitari e sostenere le persone e i settori particolarmente colpiti. Sono state inoltre adottate importanti misure di sostegno alla liquidità e altre garanzie. Sulla base di informazioni più dettagliate, le autorità statistiche competenti devono esaminare se tali misure comportino un effetto immediato sul saldo delle amministrazioni pubbliche. Unitamente alla riduzione dell'attività economica, queste misure contribuiranno a un notevole incremento del disavanzo pubblico e delle posizioni debitorie.

3.2 Posizione economica a medio termine

Già prima della crisi la crescita economica della Finlandia era in fase di rallentamento. La crisi della Covid-19 e le misure adottate per contenerla si sono abbattute pesantemente sulla crescita economica. Si prevede una brusca contrazione del PIL reale, intorno al 6,3 % nel 2020, e un rimbalzo al 3,7 % nel 2021. I consumi privati e gli investimenti privati saranno i principali artefici del rallentamento nel 2020, mentre i consumi e gli investimenti delle amministrazioni pubbliche sosterranno l'economia. Secondo le previsioni macroeconomiche che sono alla base del programma di stabilità, il prodotto interno lordo della Finlandia subirà una contrazione del 5,5 % nel 2020 e aumenterà dell'1,3 % nel 2021 sotto la spinta della medesima combinazione di fattori. Il brusco calo del PIL nel 2020 è un fattore attenuante nella valutazione della conformità della Finlandia al criterio del disavanzo nel 2020.

Nelle previsioni, la combinazione di forti incertezze e di disoccupazione in aumento determinerà un calo della domanda interna nel 2020. Le famiglie aumenteranno il risparmio precauzionale, rinviando le spese discrezionali e riducendo i consumi. Gli investimenti privati scenderanno in picchiata a fronte di prospettive incerte sia nel mercato immobiliare che nell'imprenditoria. Il contributo delle esportazioni nette sarà negativo. Il mercato del lavoro, già stagnante prima, è destinato a subire pesantemente il contraccolpo della crisi. Si attende un forte aumento della disoccupazione entro la fine del primo semestre 2020.

Il livello d'incertezza è eccezionalmente alto circa l'evoluzione della pandemia, il calendario delle misure di fine confinamento, l'impatto sull'attività economica. I rischi di revisione al ribasso degli scenari previsionali sono legati soprattutto alla lunghezza e alla gravità dello

shock sulla domanda interna ed estera indotto dalla pandemia. Il protrarsi della crisi in alcune attività ricreative, come il settore delle crociere marittime, potrebbe dare un ulteriore pesante colpo alle finanze pubbliche finlandesi. D'altro canto, i principali partner commerciali della Finlandia sembrano entrare in un periodo di ripresa più rapido di quanto previsto in precedenza.

3.3 Posizione di bilancio a medio termine

Il 13 luglio 2018 alla Finlandia era stato raccomandato di provvedere a che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superasse il 2,9 % nel 2019 ("il parametro di riferimento per la spesa"), corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo del -0,2 % del PIL². Stando ai dati di consuntivo e alle previsioni della Commissione, la crescita della spesa pubblica primaria ha comportato una certa deviazione dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2019. Anche il saldo strutturale evidenzia una certa deviazione nel 2019. Pertanto, la valutazione globale indica una certa deviazione dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2019.

Il rallentamento economico e le misure adottate dal governo per contenere la diffusione della Covid-19 sono destinate a gravare pesantemente sulle finanze pubbliche. Nel primo bilancio suppletivo per il 2020 il governo ha introdotto numerose misure mirate e a termine, volte a contrastare l'impatto della pandemia di Covid-19 sulla salute umana e l'economia. Le misure comprendono investimenti discrezionali per un totale di circa 4,1 miliardi di EUR nel periodo 2020-2024 e gravano soprattutto sul bilancio 2020 che ha anticipato le spese relative all'attuazione del programma governativo 2019-2023.

Le misure di emergenza contro la pandemia, adottate entro la metà dell'aprile 2020, hanno un costo di bilancio pari all'1,7 % del PIL nel 2020. La maggior parte delle misure consiste in sovvenzioni per i settori più colpiti dell'economia, in quanto aiutano le PMI e i lavoratori autonomi a superare il periodo di confinamento. Il governo ha deciso inoltre di abbassare temporaneamente i contributi sociali. Tali misure comprendono anche la spesa per l'assistenza sanitaria e le forniture mediche, l'ordine pubblico e la protezione delle frontiere. L'impatto degli stabilizzatori automatici, ossia minori entrate fiscali e spese più elevate in materia di sicurezza sociale, dal 3 % al 4 % del PIL, graverà ulteriormente sulle finanze pubbliche. Nel complesso, allo stato attuale si prevede che l'impatto della crisi peggiori il saldo delle amministrazioni pubbliche che scenderà al -7,2 % del PIL nel 2020.

Stando alle previsioni, nel 2021 inizierà una ripresa economica ma, a politiche invariate, le entrate pubbliche rimarranno al di sotto delle previsioni pre-crisi; il grosso della spesa legata alla pandemia sarà cancellato in toto entro la fine del 2020, ma alcuni programmi di sostegno alle imprese sono destinati a continuare; inoltre il governo andrà probabilmente incontro a perdite derivanti dai prestiti e dagli investimenti che ha garantito. Nelle previsioni la Commissione pone pertanto al -3,4 % del PIL il saldo delle amministrazioni pubbliche per il 2021.

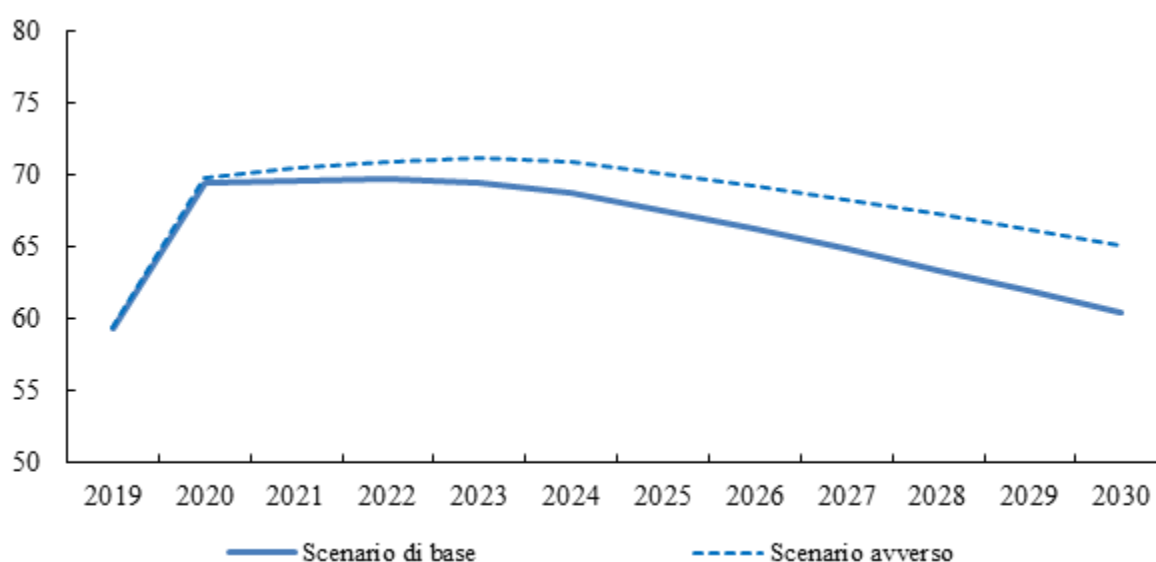
² Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 della Finlandia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 della Finlandia (GU C 320 del 10.9.2018, pag. 112).

Le proiezioni di bilancio sono avvolte nella grande incertezza che circonda gli sviluppi macroeconomici, l'importo delle garanzie attivate, i costi di bilancio delle misure di soccorso adottate per attenuare la pandemia di Covid-19, la necessità di adottare misure supplementari.

3.4. Posizione del debito pubblico a medio termine

Secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione, il debito pubblico passerà dal 59,4 % del PIL nel 2019 al 69,6 % entro il 2021. La valutazione della sostenibilità del debito indica che, nonostante alcuni rischi, la posizione debitoria rimane sostenibile nel medio periodo, tenuto conto anche d'importanti fattori attenuanti (tra cui il profilo del debito). In particolare, sebbene la posizione debitoria si deteriori a causa dell'attuale crisi della Covid-19, si prevede che nello scenario di base il rapporto debito/PIL si trovi su una traiettoria sostenibile (in calo) a medio termine³.

Grafico 1: rapporto debito pubblico/PIL, Finlandia, % del PIL



Fonte: servizi della Commissione.

³ Lo scenario di base si fonda sulle previsioni di primavera 2020 della Commissione. Dopo il 2021 si ipotizza un graduale adeguamento della politica di bilancio, coerente con i quadri di coordinamento e di sorveglianza economica e di bilancio dell'UE. Le proiezioni relative alla crescita del PIL reale si basano sulla cosiddetta metodologia EPC/OGWG T+10. In particolare, la crescita effettiva del PIL (reale) è trainata dalla sua crescita potenziale ed è influenzata dagli eventuali aggiustamenti di bilancio supplementari che sono presi in considerazione (attraverso il moltiplicatore fiscale). Si presuppone che l'inflazione converga gradualmente al 2 %. Le ipotesi sui tassi di interesse sono formulate in funzione delle aspettative dei mercati finanziari. Nello scenario avverso si ipotizzano tassi di interesse più elevati (di 500 punti base) e una crescita del PIL inferiore (di -0,5 punti percentuali) rispetto allo scenario di base (per tutto il periodo oggetto delle previsioni).

3.5 Altri fattori addotti dallo Stato membro

L'11 maggio 2020 le autorità finlandesi hanno trasmesso una lettera che riportava i fattori significativi, a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97. L'analisi presentata nelle precedenti sezioni copre già sostanzialmente i fattori principali addotti dalle autorità. Altri fattori non menzionati in precedenza sono i piani del governo per le riforme strutturali e il rafforzamento della sostenibilità a lungo termine. Essi riguardano in particolare la preparazione della riforma dei servizi sociali e sanitari e una tabella di marcia per ridurre il divario di sostenibilità del bilancio. Inoltre, la lettera ricorda che la Finlandia ha una posizione patrimoniale netta forte, che può essere usata per promuovere la crescita futura e migliorare la sostenibilità dell'economia a lungo termine. Infine, il governo afferma che presenterà un pacchetto di politica economica nella sessione di bilancio dell'autunno 2020. Preparerà inoltre un programma di stabilità a pieno titolo comprendente obiettivi pluriennali per le finanze pubbliche. La lettera sottolinea che il programma di stabilità presentato il 30 aprile 2020 ha illustrato solo le previsioni macroeconomiche e di bilancio indipendenti per il periodo 2020-2022 e non gli obiettivi di bilancio ufficialmente adottati dal governo.

4. CONCLUSIONI

Sulla base del programma di stabilità 2020, il disavanzo pubblico nominale della Finlandia nel 2020 raggiungerà il 7,2 % del PIL, risultando pertanto superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Il previsto superamento del valore di riferimento è considerato eccezionale ma non temporaneo.

In conformità al trattato e al patto di stabilità e crescita, la presente relazione ha preso in esame anche i fattori significativi. Tuttavia, come specificato all'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, per quanto riguarda la conformità al criterio del disavanzo nel 2020, poiché il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento del 60 % e non è soddisfatta la duplice condizione, ovvero che il disavanzo pubblico resti vicino al valore di riferimento e che il superamento di detto valore sia temporaneo, i fattori significativi non possono essere presi in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in base al criterio del disavanzo per la Finlandia.

Nel complesso, l'analisi suggerisce che il criterio del disavanzo definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/97 non è soddisfatto.