



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2010
COM(2010) 24 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Valutazione del seguito dato dalla Polonia alla raccomandazione del Consiglio intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo

1. APPLICAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA NELL'ATTUALE SITUAZIONE DI CRISI

Molti paesi dell'UE si trovano al momento a dover far fronte a disavanzi pubblici superiori al valore di riferimento del 3% del PIL fissato dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il deterioramento, spesso grave, delle situazioni del disavanzo e del debito va visto nel contesto della crisi finanziaria e della recessione economica mondiali senza precedenti che hanno caratterizzato il 2008/09. I fattori in gioco sono molteplici. In primo luogo, la recessione economica determina una diminuzione delle entrate fiscali e un aumento della spesa sociale (si pensi alle indennità di disoccupazione). In secondo luogo, riconoscendo l'importanza del compito che nel contesto dell'eccezionale crisi economica attuale le politiche di bilancio sono chiamate a svolgere, nel suo piano europeo di ripresa economica del novembre 2008, approvato dal Consiglio europeo a dicembre, la Commissione ha invitato ad adottare misure di stimolo fiscale. Il piano specificava che lo stimolo doveva essere diversificato da Stato membro a Stato membro, in modo da riflettere le relative posizioni in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche e di competitività. Vari paesi, infine, hanno adottato misure per stabilizzare il settore finanziario, alcune delle quali incidono sul debito o rischiano di causare un aumento del disavanzo e del debito in futuro, anche se una parte dei costi generati dal sostegno pubblico potrebbe essere successivamente recuperata.

Il patto di stabilità e crescita prevede che la Commissione avvii la procedura per un disavanzo eccessivo ogniqualvolta il disavanzo pubblico di uno Stato membro superi il valore di riferimento del 3% del PIL. Le modifiche apportate al patto nel 2005 erano segnatamente intese a garantire che in tutte le fasi di tale procedura si tenesse pienamente conto del contesto economico e di bilancio. In tal modo, il patto di stabilità e crescita costituisce il quadro a sostegno delle politiche attuate dai governi per tornare rapidamente a posizioni di bilancio sane tenendo conto della situazione economica e assicurando pertanto la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

2. LA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI NEI CONFRONTI DELLA POLONIA

Sulla base dei dati notificati dalle autorità polacche nell'aprile 2009¹, successivamente convalidati da EUROSTAT², e tenuto conto delle previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione, a norma dell'articolo 104, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), il 13 maggio 2009 la Commissione ha adottato una relazione per la Polonia³. Quindi, in conformità con l'articolo 104, paragrafo 4, del TCE, il 28 maggio 2009 il comitato economico e finanziario ha formulato un parere in merito alla relazione della Commissione.

¹ Ai sensi del regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione due volte l'anno i livelli previsti ed effettivi del loro disavanzo e del debito pubblico. La notifica più recente della Polonia è disponibile all'indirizzo internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

² Comunicato stampa Eurostat n. 56/2009 del 22 aprile 2009.

³ Tutti i documenti relativi alla procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Polonia sono disponibili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm.

Il 24 giugno 2009 la Commissione, tenuto conto della relazione di cui all'articolo 104, paragrafo 3, del TCE e del parere del comitato economico e finanziario di cui all'articolo 104, paragrafo 4, del TEC ha rivolto al Consiglio, conformemente all'articolo 104, paragrafo 5, del TEC un parere secondo cui in Polonia sussiste un disavanzo eccessivo. Successivamente, il 7 luglio 2009, sulla base di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha constatato l'esistenza in Polonia di un disavanzo eccessivo ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 6 del TCE e, sempre sulla base di una raccomandazione della Commissione, ha rivolto raccomandazioni alla Polonia a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE perché ponga fine a tale situazione entro il 2012. Nelle sue raccomandazioni il Consiglio ha fissato al 7 gennaio 2010 il termine entro cui dovevano essere adottate misure efficaci in tal senso.

3. VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE MISURE ADOTTATE

Ai sensi del regolamento (CE) n. 1467/97⁴ e del nuovo codice di condotta⁵, si ritiene che uno Stato membro abbia adottato misure efficaci qualora abbia agito in conformità con la raccomandazione indirizzatagli ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato CE. Il codice di condotta stabilisce che nel valutare il seguito effettivo si considera, in particolare, se lo Stato membro in questione ha realizzato il miglioramento annuo del proprio saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, inizialmente raccomandato dal Consiglio. Qualora l'aggiustamento osservato risulti inferiore a quanto raccomandato, occorre procedere ad un'analisi approfondita dei motivi di tale carenza. In caso di aggiustamento pluriennale, il codice di condotta specifica che la valutazione dovrebbe concentrarsi principalmente sulle misure adottate al fine di garantire un aggiustamento finanziario adeguato negli anni successivi all'identificazione del disavanzo.

Nella sua raccomandazione del 7 luglio 2009 redatta ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE, il Consiglio ha rivolto raccomandazioni alla Polonia affinché ponga fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2012 in modo credibile e sostenibile. Nello specifico, il Consiglio ha raccomandato alle autorità polacche di a) attuare le misure di stimolo fiscale nel 2009 come previsto, in particolare il piano di investimenti pubblici, elaborando nel contempo un bilancio suppletivo inteso ad evitare ogni ulteriore deterioramento delle finanze pubbliche; b) garantire un impegno medio di bilancio su base annua di almeno 1¼ di punto percentuale del PIL a partire dal 2010; c) indicare le misure dettagliate necessarie per portare il disavanzo al disotto del valore di riferimento entro il 2012 e le riforme volte a contenere la spesa primaria corrente negli anni a venire. Per limitare i rischi che gravano sull'aggiustamento, il Consiglio ha ulteriormente raccomandato un rafforzamento del quadro di bilancio a medio termine, ad esempio introducendo per legge un tetto alla crescita della spesa corrente primaria e migliorando il controllo dell'esecuzione del bilancio nel corso dell'anno. Il Consiglio ha fissato al 7 gennaio 2010 il termine entro il quale il governo polacco doveva adottare misure efficaci e specificare i provvedimenti necessari per effettuare progressi verso la correzione del disavanzo eccessivo.

La Polonia è l'unico paese dell'UE ad aver registrato nel 2009 una crescita economica positiva. La crescita del PIL reale è stimata all'1,7% circa, a fronte di un calo dell'1,4% proiettato nella primavera 2009 dai servizi della Commissione. Tale risultato positivo è la

⁴ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 6.

⁵ "Specifiche sull'attuazione del patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", approvate dal Consiglio Ecofin in data 10 novembre 2009.

conseguenza di un insieme di fattori favorevoli tra cui rientrano fondamentali solidi all'inizio della crisi, un settore finanziario ben capitalizzato e invulnerabile, la relativa chiusura dell'economia polacca e il precoce deprezzamento della valuta. Riguardo alla politica di bilancio, le autorità hanno lasciato che gli stabilizzatori automatici funzionassero a pieno e hanno subito preparato un piano di ripresa incentrato sugli investimenti. Si stima che nel 2009 le misure di stimolo di bilancio, misurate in termini di variazione del saldo strutturale, siano pari complessivamente al 2% del PIL. Al tempo stesso, il governo ha adottato misure volte a contenere l'aumento del disavanzo pubblico. Nel gennaio 2009, sei mesi prima che il Consiglio formulasse la sua raccomandazione ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE, le autorità polacche hanno adottato un pacchetto di misure di risanamento il cui impatto è stimato a $\frac{3}{4}$ di punto percentuale del PIL e composto, fra le altre cose, da tagli alla spesa amministrativa e da aumenti dei dividendi delle imprese statali. Successivamente, il 17 luglio 2009, immediatamente dopo l'adozione della raccomandazione del Consiglio alla Polonia intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo, il governo ha adottato un bilancio suppletivo che comprende ulteriori tagli di spesa pari allo 0,2% del PIL e un ulteriore aumento dello 0,4% del PIL dei dividendi delle imprese statali. Nonostante le suddette misure di risanamento e sviluppi economici decisamente migliori di quanto previsto al tempo della raccomandazione del Consiglio, le autorità stimano che nel 2009 il disavanzo pubblico abbia raggiunto il 7,2% del PIL, leggermente al di sopra del 6,6% del PIL previsto in primavera dai servizi della Commissione. Sebbene i dati a disposizione non permettano di valutare con precisione le cause che hanno condotto a un disavanzo più alto del previsto, sembra che esso sia in parte dovuto a un più elevato cofinanziamento di progetti finanziati dall'Unione europea e dal fatto che, a causa di un cambio sfavorevole della composizione della crescita e di modificazioni strutturali del sistema fiscale verificatisi prima della crisi, la maggiore crescita del PIL non si sia pienamente tradotta in un aumento delle entrate.

Parallelamente, nel 2009 le autorità polacche hanno adottato importanti misure per rafforzare il quadro di bilancio. È stata irrigidita l'attuale norma sul debito, introducendo ulteriori disposizioni specifiche sul tipo di misure da attuare non appena il debito pubblico superi il 55% del PIL; si è deciso che il bilancio del governo centrale verrà programmato non più su tre anni, ma su quattro e si è assistito ad una certa riorganizzazione dell'amministrazione pubblica volta ad accrescere la trasparenza dei conti pubblici, mentre si è portata avanti la graduale introduzione di un sistema di bilancio basato sui risultati. Infine, le autorità stanno valutando la possibilità di introdurre, nel corso del 2010, norme in materia di spesa che faciliterebbero il conseguimento del risanamento.

Secondo le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, il bilancio per il 2010 è compatibile con un leggero deterioramento del saldo strutturale nel 2010. Il bilancio prevede un netto aumento degli investimenti pubblici, mentre consentirà agli stabilizzatori automatici di continuare a svolgere a pieno il loro ruolo e ciò, visti i generosi criteri di indicizzazione, comporterà un notevole aumento dei trasferimenti sociali. Al tempo stesso, il bilancio comprende il congelamento nominale dei salari della funzione pubblica – il cui aumento nel 2010 sarà nel complesso inferiore all'1% – tagli nominali alla spesa corrente e aumenti delle accise sulle sigarette e sull'olio combustibile. Cosa importante, il bilancio si basa su ipotesi macroeconomiche prudenti. L'inflazione era stimata all'1% e si prevedeva che la crescita reale sarebbe stata dell'1,2%, mentre dati recenti fanno pensare che è più probabile che si attesti al di sopra del 2%. Nel 2010 ciò potrebbe dar luogo a sorprese positive in termini di entrate.

In una lettera del 7 gennaio 2010 indirizzata al commissario Almunia, il ministro delle Finanze Rostowski ha presentato per il periodo 2010-2012 un piano di risanamento del bilancio. Le principali misure annunciate comprendevano la graduale equiparazione dell'età pensionabile tra uomini e donne e il suo progressivo innalzamento a 67 anni, l'assoggettamento del personale delle forze armate e di polizia al regime previdenziale nazionale, l'ampliamento della base imponibile (l'uso del registratore di cassa sarà obbligatorio per determinate professioni) e un acceleramento delle privatizzazioni a partire dal 2010⁶.

Per quanto non trascurabile, lo sforzo di bilancio attualmente previsto dalle politiche per il 2010-2012 è nel complesso significativamente inferiore al 3¾ di punto percentuale raccomandato a luglio 2009 dal Consiglio per il periodo di riferimento. Sebbene il miglioramento delle prospettive economiche registrato dai tempi delle previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione faccia pensare che un minore sforzo strutturale di bilancio possa essere sufficiente a correggere il disavanzo eccessivo entro il 2012, affinché il disavanzo pubblico scenda al disotto del 3% del PIL entro la data precitata, sarà necessario intensificare lo sforzo di bilancio sia nel 2011 che nel 2012. Il successo della strategia di governo dipenderà pertanto da un'esecuzione del bilancio molto rigorosa nel 2010 (per garantire il ferreo rispetto degli obiettivi di spesa e l'allocazione di ogni entrata imprevista alla riduzione del disavanzo) e da sforzi di risanamento che nei bilanci del 2011 e del 2012 dovranno andare ben al di là di quelli attualmente previsti.

4. CONCLUSIONI

Dai dati attuali risulta che la Polonia ha adottato provvedimenti per correggere il disavanzo eccessivo entro i termini stabiliti dal Consiglio. In particolare, le autorità polacche:

- hanno attuato nel 2009 le misure di stimolo fiscale, compreso il piano di investimenti pubblici, come previsto e hanno preso al tempo stesso misure per evitare un aumento eccessivo del disavanzo pubblico;
- hanno introdotto nel 2010 un bilancio basato su ipotesi macroeconomiche prudenti e comprensivo di misure a contenimento del deficit e hanno annunciato i primi elementi di un programma di risanamento del bilancio per il 2010-2012;
- hanno rafforzato il quadro di bilancio e avviato i lavori per introdurre norme in materia di spesa che negli anni a venire dovrebbero facilitare il conseguimento del risanamento.

I rischi connessi alla strategia di bilancio delle autorità polacche sono tuttavia notevoli. Anche tenuto conto di prospettive di crescita migliori di quanto previsto, affinché nel 2012 il disavanzo scenda al disotto del 3% del PIL saranno necessarie ulteriori misure di risanamento. Visto quanto precede, è opportuno evitare nuove misure di stimolo, eseguire il bilancio per il 2010 in maniera rigorosa, destinare le entrate impreviste alla riduzione del deficit e prevedere per i prossimi anni ulteriori misure di risanamento.

⁶ Il 29 gennaio 2010 il primo ministro ha presentato un "Piano per lo sviluppo e il risanamento delle finanze". Tra le principali misure rientrano una riforma delle prestazioni d'invalidità, l'assoggettamento del personale delle forze armate e di polizia al regime previdenziale nazionale, la riduzione dei rimborsi dell'IVA (sulle auto di società e il carburante) e un ampliamento della base imponibile (l'uso del registratore di cassa sarà reso obbligatorio per determinate professioni).

Alla luce della presente valutazione, la Commissione non ritiene necessaria al momento l'adozione di ulteriori misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Polonia. Nell'invitare ad una rapida attuazione delle misure previste, la Commissione continuerà a seguire da vicino gli sviluppi di bilancio della Polonia, in conformità con il trattato e con il patto di stabilità e crescita.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2007	2008	2009	2010	2011
PIL reale (variazione in %)	Previsioni della COM dell'autunno 2009	6,8	5,0	1,2	1,8	3,2
	Previsioni della COM della primavera 2009	6,6	4,8	-1,4	0,8	n.d.
	Previsioni nazionali	6,8	5,0	1,7	2,6 ²	n.d.
Divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale (in % del PIL potenziale)	Previsioni della COM dell'autunno 2009	2,6	2,6	-0,4	-2,2	-2,3
	Previsioni della COM della primavera 2009	3,4	3,5	-1,5	-3,8	n.d.
	Previsioni nazionali	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo di bilancio delle pubbliche amministrazioni (in % del PIL)	Previsioni della COM dell'autunno 2009	-1,9	-3,6	-6,4	-7,5	-7,6
	Previsioni della COM della primavera 2009	-1,9	-3,9	-6,6	-7,3	n.d.
	Previsioni nazionali	-1,9	-3,6	-7,2 ³	n.d.	n.d.
Saldo primario (in % del PIL)	Previsioni della COM dell'autunno 2009	0,4	-1,4	-3,8	-4,6	-4,6
	Previsioni della COM della primavera 2009	0,4	-1,7	-3,7	-4,3	n.d.
	Previsioni nazionali	0,4	-1,4	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo corretto per il ciclo (in % del PIL)	Previsioni della COM dell'autunno 2009	-2,9	-4,7	-6,3	-6,6	-6,7
	Previsioni della COM della primavera 2009	-3,2	-5,3	-6,0	-5,8	n.d.
	Previsioni nazionali	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo strutturale ¹ (in % del PIL)	Previsioni della COM dell'autunno 2009	-2,9	-4,7	-6,4	-6,6	-6,7
	Previsioni della COM della primavera 2009	-3,2	-5,3	-6,0	-5,6	n.d.
	Previsioni nazionali	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	Previsioni della COM dell'autunno 2009	45,0	47,2	51,7	57,0	61,3
	Previsioni della COM della primavera 2009	44,9	47,1	53,6	59,7	n.d.
	Previsioni nazionali	45,0	47,2	n.d.	n.d.	n.d.

¹ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

² Ultimi dati disponibili contenuti nella lettera del 7 gennaio 2010 del ministro delle Finanze, signor Rostowski, al commissario Almunia.

³ "Piano per lo sviluppo e il risanamento delle finanze" del 29 gennaio 2010.

Fonti: previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione; progetto di bilancio per il 2010 (settembre 2009); notifica di bilancio dell'ottobre 2009; lettera del 7 gennaio 2010 del ministro delle Finanze, signor Rostowski, al commissario Almunia.