



Bruxelles, 20.5.2020
COM(2020) 548 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Cipro

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

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Cipro

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 cipriote il 31 marzo 2020 e successivamente convalidati da Eurostat,¹ nel 2019 l'avanzo pubblico di Cipro ha raggiunto l'1,7 % del PIL, mentre il debito pubblico lordo si è attestato al 95,5 % del PIL². Secondo il programma di stabilità 2020, Cipro prevede un disavanzo del 4,3 % del PIL nel 2020, mentre il debito è previsto al 116,8 % 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.

Inoltre, i dati per il 2019 indicano una mancata conformità con il parametro per la riduzione del debito; anche ciò dimostra l'esistenza, *prima facie*, di un disavanzo eccessivo quale definito dal patto di stabilità e crescita.

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

² Il rapporto debito/PIL è aumentato nel 2018 al 100,6 % del PIL, a motivo delle operazioni a sostegno del settore bancario.

In questo contesto, la Commissione ha pertanto elaborato la presente relazione, che analizza la conformità di Cipro con i criteri del disavanzo e del debito stabiliti dal trattato. La relazione valuta 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	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Criterio del debito	Debito pubblico lordo	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Scostamento dal parametro per la riduzione del debito				0,1	3,0 %	-0,4 %

Fonte: Eurostat, previsioni di primavera 2020 della Commissione.

2. CRITERIO DEL DISAVANZO

Stando al programma di stabilità 2020 il disavanzo pubblico di Cipro nel 2020 raggiungerà il 4,3 % del PIL, risultando pertanto di gran lunga superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Si presume che il disavanzo sia principalmente dovuto alle ripercussioni sul bilancio delle misure a incremento del disavanzo adottate dal governo per contrastare la pandemia (stimate al 4,4 % del PIL) e alla prevista contrazione del gettito fiscale che farà seguito al deterioramento della situazione macroeconomica.

Il previsto 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, le previsioni di primavera 2020 della Commissione prospettano nel 2020 una contrazione della crescita del PIL reale del 7,4 %.

Il previsto superamento del valore di riferimento del trattato sarebbe temporaneo secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione, che indicano un disavanzo in calo al di sotto del 3 % del PIL nel 2021. Queste proiezioni sono tuttavia caratterizzate da un grado eccezionalmente elevato di incertezza.

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 considerato eccezionale ai sensi del trattato e del patto di stabilità e crescita, mentre allo stato attuale la sua natura è considerata temporanea. L'analisi suggerisce pertanto che, *prima facie*, il criterio del disavanzo quale definito dal trattato e dal regolamento (CE) n. 1467/97 non è soddisfatto.

3. CRITERIO DEL DEBITO

Dopo un considerevole calo al 93,9 % del PIL nel 2017, il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato al 100,6 % del PIL nel 2018. Tale incremento deriva soprattutto dall'emissione di una serie di titoli di Stato (3,2 miliardi di EUR, pari ad oltre il 15 % del PIL), destinati a

finanziare il sostegno una tantum concesso dal governo per la vendita e la liquidazione ordinata della *Cyprus Cooperative Bank (CCB)*.

Il rapporto debito pubblico/PIL è diminuito in misura sostanziale, passando dal 100,6 % del PIL nel 2018 al 95,5 % nel 2019. La riduzione del debito è imputabile al consistente avanzo di bilancio nominale, associato alla crescita del PIL nominale. Tale risultato è stato parzialmente controbilanciato dall'impatto a incremento del debito degli aggiustamenti stock-flussi nel 2019 (+0,4 % del PIL), che rispecchiano l'aumento delle riserve di liquidità detenute dal governo.

I dati notificati indicano che nel 2019 Cipro non ha rispettato il parametro per la riduzione del debito (cfr. tabella 1) in quanto, rispetto a tale parametro, lo scostamento è dello 0,1 % del PIL.

L'analisi suggerisce pertanto che, *prima facie*, il criterio del debito non è soddisfatto sulla base dei dati di consuntivo del 2019.

4. 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".

In caso di palese violazione del criterio del debito, l'analisi dei fattori significativi è particolarmente giustificata, perché la dinamica del debito è influenzata da fattori che sfuggono al controllo del governo in misura maggiore rispetto al disavanzo. Questo è riconosciuto dall'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, a norma del quale nel valutare la conformità con il criterio del debito occorre tener conto di tutti i fattori significativi, a prescindere dalla gravità della violazione. A questo riguardo, nel valutare la conformità con il criterio del debito occorre tener conto almeno dei tre aspetti principali seguenti, visto il loro impatto sulla dinamica e sulla sostenibilità del debito: i) l'aderenza all'obiettivo a medio termine o al percorso di avvicinamento a tale obiettivo; ii) l'attuazione delle riforme strutturali; iii) le condizioni economiche prevalenti.

Come specificato all'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, per quanto riguarda la conformità con il 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, 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 Cipro. Nella situazione attuale, un importante fattore supplementare da prendere in considerazione per il 2020 è l'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.

4.1. 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 sia delle misure adottate dalle autorità nazionali e a livello europeo e mondiale per rallentarne 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.

4.2 Posizione economica a medio termine comprendente le riforme strutturali

Dal 2016 il PIL reale, trainato dai consumi, è andato crescendo in misura superiore al suo potenziale. Anche la crescita nominale risulta molto robusta dal 2016. Pertanto, non si può affermare che le condizioni macroeconomiche costituiscano un fattore attenuante per spiegare perché Cipro non abbia compiuto progressi sufficienti verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito nel 2019.

A seguito della pandemia di Covid-19 le previsioni di primavera 2020 della Commissione indicano un calo del PIL di quasi 7½ % nel 2020, riflesso della grave perturbazione delle attività economiche conseguente alle restrizioni di viaggio e alle misure di blocco, nonché di un prevedibile calo significativo della domanda esterna di servizi, in particolare del turismo. Le prospettive macroeconomiche sono caratterizzate da un notevole grado di incertezza sulla durata della pandemia e sul suo impatto economico. È questo un fattore attenuante di cui tener conto nella valutazione della conformità di Cipro con il criterio del disavanzo nel 2020.

Nella relazione per paese 2020³ la Commissione ha valutato che Cipro ha compiuto nel complesso progressi limitati nell'attuare le raccomandazioni specifiche per paese 2019. Segnatamente, i progressi di Cipro riguardano in particolare il miglioramento della governance delle imprese statali; le misure volte ad agevolare la riduzione dei crediti deteriorati; il rafforzamento dell'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego e le azioni rivolte ai giovani; il potenziamento delle attività di R&S, un accesso semplificato ai finanziamenti per le PMI nonché l'attuazione della prima fase della riforma del sistema di assicurazione sanitaria nazionale. Si sono registrati solo progressi modesti nei seguenti settori: i) riforma della pubblica amministrazione e delle amministrazioni locali; ii) concentrazione della politica economica relativa agli investimenti sui trasporti sostenibili, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, sulla digitalizzazione e sulle competenze digitali; iii) miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e della disciplina di pagamento; iv) istituzione di un

³ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2020) 512 final, del 26.2.2020, Relazione per paese relativa a Cipro 2020 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e sulla correzione degli squilibri macroeconomici.

sistema affidabile per l'attribuzione e il trasferimento dei diritti immobiliari. Nessun progresso è stato riscontrato sul fronte dell'attuazione dei progetti di privatizzazione.

4.3 Posizione di bilancio a medio termine comprendente gli investimenti pubblici

La posizione di bilancio nominale è migliorata passando da un disavanzo del 3,7 % del PIL nel 2018 a un avanzo dell'1,7 % nel 2019. Il miglioramento del saldo nominale nel 2019 rispetto al 2018 riflette principalmente il carattere temporaneo del disavanzo del 2018, dovuto al sostegno una tantum concesso dal governo al settore bancario nel 2018 (pari al 7,4 % del PIL). Gli investimenti pubblici sono scesi dal 5,7 % del PIL nel 2018 all'1,7 % nel 2019, conseguenza dell'impatto sugli investimenti pubblici delle misure una tantum di sostegno finanziario alla CCB nel 2018.

Sulla base dei dati di consuntivo e delle previsioni della Commissione, il saldo strutturale di Cipro ha registrato un avanzo dello 0,1 % del PIL nel 2019, con un risultato conforme quindi al suo obiettivo di bilancio a medio termine di un bilancio strutturale in pareggio nel 2019. La conformità con i requisiti del braccio preventivo è un fattore attenuante di cui tener conto nel valutare la non conformità *prima facie* dello Stato membro con il criterio del debito nel 2019.

Il programma di stabilità 2020 fornisce informazioni sul previsto impatto temporaneo sulle finanze pubbliche del pacchetto di misure a incremento del disavanzo adottate dal governo per contrastare la pandemia (stimato al 4,4 % del PIL). Le prospettive macroeconomiche a medio termine sono caratterizzate da un grado eccezionale di incertezza per quanto riguarda sia la durata della pandemia sia il suo impatto economico.

4.4. Posizione del debito pubblico a medio termine

Dopo un considerevole calo dal 103,4 % del PIL nel 2016 al 93,9 % nel 2017, il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato al 100,6 % del PIL nel 2018. Tale incremento è derivato in particolare dalle misure di sostegno una tantum concesso dal governo per la vendita e la liquidazione ordinata della CCB nel 2018.

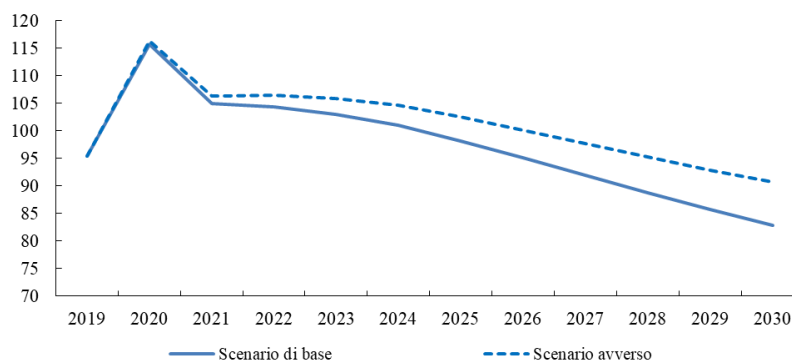
Nel 2019 il rapporto tra debito pubblico e PIL è diminuito notevolmente, passando al 95,5 %, grazie a un consistente avanzo primario di bilancio e a un favorevole effetto valanga. Tali fattori di riduzione del debito sono stati parzialmente controbilanciati dall'effetto di incremento del debito degli aggiustamenti stock/flussi (+0,4 % del PIL).

Nelle sue previsioni di primavera 2020 la Commissione stima che il debito pubblico aumenterà dal 95,5 % del PIL nel 2019 al 115,7 % nel 2020.

L'analisi della sostenibilità del debito, aggiornata con le previsioni di primavera 2020 della Commissione, conferma che, nonostante i rischi, la posizione debitoria resta sostenibile nel medio termine, anche tenendo conto di importanti fattori attenuanti (compreso il profilo del debito). In particolare, sebbene la posizione del debito pubblico si sia deteriorata a causa della 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 termine⁴.

⁴ 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

Grafico 1 - Rapporto debito pubblico/PIL, Cipro, % del PIL



Fonte: servizi della Commissione.

4.5 Altri fattori addotti dallo Stato membro

L'11 maggio 2020 le autorità cipriote 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. Nella loro lettera, le autorità cipriote hanno inoltre sottolineato l'evoluzione positiva delle finanze pubbliche negli ultimi anni, come risulta dal saldo nominale delle pubbliche amministrazioni realizzato negli ultimi quattro anni (2016-2019), se si esclude l'impatto una tantum delle operazioni concernenti la CCB. Le autorità osservano inoltre che la riserva di liquidità ha registrato un aumento pari a circa il 2 % del PIL alla fine del 2019, rispetto al 2018, in particolare in considerazione del previsto rimborso del prestito dell'FMI all'inizio del 2020.

5. CONCLUSIONI

Sulla base del programma di stabilità, il disavanzo pubblico nominale di Cipro nel 2020 raggiungerà il 4,3 % 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 e, allo stato attuale, temporaneo.

Alla fine del 2019 il debito pubblico lordo era pari al 95,5 % del PIL, ben al di sopra del valore di riferimento del 60 % del PIL stabilito dal trattato. Nel 2019 Cipro non ha rispettato il parametro per la riduzione del debito.

In conformità al trattato e al patto di stabilità e crescita, la presente relazione ha preso in esame anche i fattori significativi. Come specificato all'articolo 2, paragrafo 4, del

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).

regolamento (CE) n. 1467/97, per quanto riguarda la conformità con il 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, 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 Cipro. Nel complesso, l'analisi suggerisce che il criterio del disavanzo definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 non è soddisfatto.

Per quanto riguarda la conformità con il criterio del debito nel 2019, i fattori significativi, in particolare i) le condizioni macroeconomiche osservate; ii) i limitati progressi realizzati negli ultimi anni nell'attuazione di riforme strutturali volte a rafforzare la crescita, e iii) il rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine inducono a concludere che il criterio del debito definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 sia soddisfatto.