



Bruxelles, 2.6.2021
COM(2021) 530 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Romania

{SWD(2021) 530 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Romania

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 126, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione;

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (il trattato), gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita si fonda sull'obiettivo di finanze pubbliche sane come mezzo per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro.
- (3) A seguito di una raccomandazione della Commissione del 4 marzo 2020¹ sulla base di un disavanzo eccessivo previsto per il 2019, il 3 aprile 2020 il Consiglio ha adottato una decisione, in conformità dell'articolo 126, paragrafo 6, del trattato, sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Romania² e ha pubblicato una raccomandazione intesa a correggere tale disavanzo eccessivo entro il 2022 al più tardi³, in conformità dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato e dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio⁴.
- (4) Il 20 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita⁵. 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) 1466/97⁶ e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) 1467/97 facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. Nella comunicazione la Commissione ha considerato che, tenuto conto della grave recessione economica dovuta alla pandemia di COVID-19, fossero soddisfatte le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale. Il 23 marzo 2020, i

¹ COM/2020/91 final.

² GU L 110 dell'8.4.2020, pag. 58.

³ GU C 116 dell'8.4.2020, pag. 1.

⁴ Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6).

⁵ COM/2020/123 final.

⁶ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1).

ministri delle Finanze degli Stati membri hanno espresso il loro accordo in merito alla valutazione della Commissione.

- (5) Il 15 settembre 2020 la Romania ha presentato la sua relazione concernente l'azione intrapresa in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 3 aprile 2020. Tale relazione ha evidenziato un grave deterioramento delle finanze pubbliche nel corso del 2020, dovuto principalmente alla pandemia di COVID-19.
- (6) Il 18 novembre 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla situazione di bilancio della Romania⁷. Alla luce della persistente ed eccezionale incertezza creata dalla pandemia di COVID-19 e del suo straordinario impatto macroeconomico e fiscale, la Commissione ha ritenuto che in tale momento non fosse possibile prendere alcuna decisione in merito alle ulteriori fasi della procedura per i disavanzi eccessivi avviata nei confronti della Romania. In particolare, questa situazione eccezionale di incertezza, anche per la definizione di un percorso credibile per la politica di bilancio, non consentiva alla Commissione di presentare in questa fase una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato. La Commissione ha dichiarato che avrebbe riesaminato la situazione di bilancio della Romania nella primavera del 2021, sulla base dei dati di consuntivo del 2020, del bilancio 2021 e delle previsioni di primavera 2021 della Commissione e che, se del caso, avrebbe proposto nuove misure nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, tenendo conto del mantenimento nel 2021 della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita.
- (7) Il 3 marzo 2021 la Commissione ha adottato una comunicazione che dà orientamenti politici per agevolare il coordinamento delle politiche di bilancio e la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri⁸. Nella comunicazione del 3 marzo 2021, la Commissione ha espresso il parere secondo cui la decisione di disattivare o mantenere la clausola di salvaguardia generale dovrebbe essere adottata come valutazione globale dello stato dell'economia, prendendo a criterio quantitativo principale il livello di attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019). Il 2 giugno 2021 la Commissione ha adottato una comunicazione sul coordinamento delle politiche economiche nel 2021⁹, secondo la quale la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita continuerà ad essere applicata nel 2022, per essere poi disattivata, secondo le previsioni, nel 2023.
- (8) Stando a un aggiornamento del modello di sorveglianza della sostenibilità del debito 2020 della Commissione che integra le ultime previsioni di primavera 2021 della Commissione, i rischi per la sostenibilità di bilancio a medio e lungo termine della Romania restano elevati. Tali rischi devono essere affrontati mediante un adeguato piano di bilancio a medio termine sostenuto da misure strutturali.
- (9) Alla luce della profonda contrazione dell'attività economica legata alla pandemia di COVID-19 e della relativa necessità di politiche di bilancio a sostegno della ripresa nel 2021 e nel 2022, la raccomandazione del Consiglio del 3 aprile 2020 non fornisce più una base pertinente per gli orientamenti di politica di bilancio per la Romania.
- (10) In applicazione dell'articolo 3, paragrafo 5, ultima frase, del regolamento (CE) n. 1467/97, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di

⁷ COM/2020/752 final.

⁸ COM/2021/105 final.

⁹ Comunicazione della Commissione sul coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare la COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia (COM(2021) 500 final del 2.6.2021).

adottare una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'Unione nel suo complesso, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

- (11) Conformemente all'articolo 126, paragrafo 7, del trattato e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97, il Consiglio deve formulare una raccomandazione allo Stato membro in questione che stabilisca altresì un termine per far cessare la situazione di disavanzo eccessivo. La raccomandazione deve fissare un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro in questione deve darvi seguito effettivo al fine di correggere il disavanzo eccessivo; tale termine può essere ridotto a tre mesi in situazioni particolarmente gravi. Inoltre in una raccomandazione intesa a correggere il disavanzo eccessivo il Consiglio deve chiedere il raggiungimento di obiettivi di bilancio annuali che, sulla base delle previsioni su cui si fonda la raccomandazione, siano coerenti con un miglioramento annuo minimo del saldo strutturale, vale a dire del saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee, pari ad almeno lo 0,5 % del PIL, come parametro di riferimento.
- (12) Il PIL reale in Romania ha subito una contrazione del 3,9 % nel 2020. Secondo le previsioni di primavera 2021 della Commissione, la crescita del PIL reale risalerà al 5,1 % nel 2021 e al 4,9 % nel 2022. I consumi privati dovrebbero riprendere grazie all'aumento delle vaccinazioni e al graduale allentamento delle misure di distanziamento sociale, e anche la crescita delle retribuzioni dovrebbe rimanere robusta. L'introduzione graduale dei progetti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza è destinata a dare nuovo slancio alla crescita degli investimenti. Il contributo delle esportazioni nette, vale a dire le esportazioni meno le importazioni, dovrebbe rimanere negativo nel periodo oggetto delle previsioni, perché si prevede che le importazioni verranno stimolate dalla ripresa dei consumi privati e della crescita degli investimenti. Si prevede che le esportazioni saranno sostenute da una ripresa della domanda estera, ma che rimarranno meno dinamiche delle importazioni. Le prospettive di crescita sono soggette a rischi equilibrati. Da un lato, una strategia di bilancio a medio termine credibile può contribuire a dissipare le preoccupazioni relative alla sostenibilità di bilancio, in particolare se sarà associata a riforme ambiziose (comprese quelle contenute nel piano per la ripresa e la resilienza). Tale strategia aiuterebbe la Romania ad affrontare i suoi squilibri macroeconomici, mitigherebbe i rischi legati alla stabilità finanziaria e contribuirebbe alla crescita sostenibile, migliorando altresì le condizioni di investimento. Dall'altro, l'incertezza riguardo alle politiche pubbliche e i ritardi o le inadempienze nell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza potrebbero avere effetti negativi sulla fiducia.
- (13) Il 2 marzo 2021 il parlamento rumeno ha adottato il bilancio 2021 e la strategia di bilancio a medio termine. Tale strategia di bilancio, unitamente alle informazioni sul profilo del sostegno al bilancio a fondo perduto e dei prestiti nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza, è stata presa in considerazione nel programma di convergenza 2021, presentato alla Commissione il 5 maggio 2021. Partendo da un disavanzo pubblico pari al 9,2 % del PIL nel 2020, il programma di convergenza punta a un disavanzo pubblico inferiore al 3 % del PIL entro il 2024, con i seguenti obiettivi intermedi: 8,0 % del PIL nel 2021, 6,2 % del PIL nel 2022, 4,4 % del PIL nel 2023 e 2,9 % del PIL nel 2024. L'aggiustamento di bilancio di cui al programma di convergenza è per lo più basato sulla spesa. Si prevede un controllo delle spese (riduzione in percentuale del PIL) in particolare per le retribuzioni del settore pubblico

(in calo di 1,4 punti percentuali tra il 2022 e il 2024) e per i trasferimenti sociali (in calo di 0,9 punti percentuali tra il 2022 e il 2024).

- (14) Le previsioni di primavera 2021 della Commissione, estese al 2024, prevedono un disavanzo pubblico dell'8,0 % del PIL nel 2021, del 7,1 % del PIL nel 2022 e del 6,8 % del PIL nel 2023 e nel 2024. Tale previsione tiene conto delle spese che dovrebbero essere finanziate mediante il sostegno al bilancio a fondo perduto e i prestiti previsti dal dispositivo, come indicato nel programma di convergenza della Romania e in altre informazioni fornite dalle autorità rumene. La riduzione del disavanzo pubblico nominale prevista dalla Commissione è dovuta principalmente alla graduale revoca delle misure di emergenza adottate in risposta alla pandemia di COVID-19, all'aumento delle entrate dovuto alla ripresa economica prevista e all'impatto positivo supplementare degli investimenti e delle riforme che dovrebbero essere finanziati dal dispositivo. Inoltre il governo della Romania ha deciso di congelare le retribuzioni del settore pubblico nel 2021 e nel 2022, posticipare gli aumenti delle pensioni nel 2021 e aumentare moderatamente le pensioni nel 2022, il che contribuisce a migliorare le prospettive rispetto alle previsioni d'autunno 2020 della Commissione. Tali modifiche sono già state approvate. Il governo intende altresì adottare una nuova legislazione in materia di pensioni che manterrebbe la spesa pensionistica, espressa in percentuale del PIL, sostanzialmente stabile. Le previsioni relative a un disavanzo più elevato contenute nelle previsioni di primavera 2021 della Commissione rispetto al programma di convergenza della Romania dipendono dal fatto che il risanamento previsto non è pienamente sostenuto da misure adottate, o, annunciate a tutt'oggi in modo credibile, e non ha pertanto potuto essere preso in considerazione nelle previsioni della Commissione. La Commissione prevede che il disavanzo strutturale aumenterà di circa 0,7 punti percentuali del PIL nel 2021, di 0,5 punti percentuali del PIL nel 2022 e che cali di 0,1 punti percentuali del PIL nel 2023 e di 0,4 punti percentuali del PIL nel 2024.
- (15) Il debito pubblico era pari al 34,7 % del PIL a fine 2018, al 35,3 % del PIL a fine 2019 e al 47,3 % del PIL a fine 2020. Secondo le previsioni di primavera 2021 della Commissione, esso dovrebbe raggiungere il 49,7 % del PIL a fine 2021, il 52,7 % del PIL a fine 2022 e il 59,5 % del PIL a fine 2024, avvicinandosi quindi per la prima volta al valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato, in assenza di misure correttive supplementari rispetto a quelle già adottate o annunciate in modo credibile.
- (16) L'analisi della sostenibilità del debito a medio e lungo termine, aggiornata a seguito delle previsioni di primavera 2021 della Commissione, conferma che i rischi per la sostenibilità sono elevati nel medio termine. Secondo una proiezione di riferimento a 10 anni, il rapporto debito pubblico/PIL continuerebbe ad aumentare nel periodo di riferimento e raggiungerebbe un livello prossimo al 90 % del PIL. I rischi per la sostenibilità del debito sono dovuti agli ingenti disavanzi di bilancio, ai costi legati all'invecchiamento della popolazione e alla vulnerabilità del debito agli shock macrofinanziari. Gli aumenti delle pensioni, approvate nell'estate del 2019 e per il momento rinviate alla fine del 2022, sono la causa principale dei rischi per la sostenibilità del debito. La struttura del debito, con una quota elevata di debito denominato in valuta estera e una quota significativa di debito detenuto da non residenti, rappresenta un ulteriore rischio per la sostenibilità del debito, sebbene gli interventi della Banca nazionale di Romania sul mercato secondario abbiano contribuito a mantenere i costi del finanziamento pubblico a livelli favorevoli nel 2020. Inoltre vi sono rischi legati alle sopravvenienze passive derivanti dalle garanzie

di Stato (pari all'1,4 % del PIL) concesse alle imprese e ai lavoratori autonomi durante la crisi della COVID-19. Si prevede un aumento del fabbisogno lordo di finanziamento. Al contrario, le riforme e gli investimenti nel quadro di Next Generation EU, se attuati efficacemente, dovrebbero avere un impatto positivo sulla crescita del PIL nei prossimi anni, contribuendo in tal modo alla sostenibilità del debito.

- (17) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, la correzione del disavanzo eccessivo deve essere completata nell'anno successivo alla constatazione del disavanzo eccessivo, salvo ove sussistano circostanze particolari. Il percorso di aggiustamento dovrebbe essere determinato in linea con il regolamento (CE) n. 1467/97, tenendo conto della posizione economica e di bilancio dello Stato membro.
- (18) Nella situazione attuale, in Romania sussistono tali circostanze particolari. Concedere alla Romania un anno in più, in linea con quanto stabilito dall'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, richiederebbe un aggiustamento di bilancio molto brusco e comporterebbe notevoli perdite di produzione e il rischio di compromettere così la ripresa economica dopo la pandemia di COVID-19. Un percorso di aggiustamento che preveda il 2024 come termine per correggere il disavanzo eccessivo, pur necessitando di aggiustamenti annui sostanziali, implicherebbe uno sforzo più graduale e un buon equilibrio fra il risanamento di bilancio e il sostegno alla ripresa economica. Il nuovo percorso di aggiustamento tiene conto anche della mutata situazione di bilancio, nonché degli sviluppi di bilancio del 2020 e della nuova strategia di bilancio messa in atto dal governo rumeno. La correzione duratura del disavanzo eccessivo sarebbe agevolata dall'adozione di alcune riforme, tra le quali riforme che migliorano la gestione delle finanze pubbliche. Alla luce di tali considerazioni e coerentemente con gli orientamenti di politica di bilancio definiti nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2021, è giustificato fissare il 2024 come termine per la correzione del disavanzo eccessivo.
- (19) Un percorso di aggiustamento credibile e sostenibile da completare entro detto termine imporrebbe alla Romania di raggiungere un obiettivo di disavanzo pubblico nominale dell'8,0 % del PIL nel 2021, del 6,2 % del PIL nel 2022, del 4,4 % del PIL nel 2023 e del 2,9 % del PIL nel 2024, in linea con gli obiettivi del governo. Sulla base delle previsioni della Commissione, ciò è coerente con il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta, pari al 3,4 % nel 2021, all'1,3 % nel 2022, allo 0,9 % nel 2023 e allo 0,0 % nel 2024¹⁰. Tali tassi di crescita della spesa pubblica primaria netta saranno il principale indicatore utilizzato per valutare lo sforzo di bilancio, se si rivelerà necessaria un'analisi approfondita. Il corrispondente aggiustamento di bilancio annuo del saldo strutturale sarà pari allo 0,7 % del PIL nel 2021, all'1,8 % del PIL nel 2022, all'1,7 % del PIL nel 2023 e all'1,5 % del PIL nel 2024.
- (20) Nella congiuntura attuale, per valutare l'impatto potenziale della politica complessiva di bilancio sulla produzione dovrebbero essere inclusi nella spesa aggregata pertinente,

¹⁰ La spesa pubblica primaria netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di quattro anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate e gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure una tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

quale misura dell'orientamento della politica di bilancio¹¹, i consistenti pagamenti provenienti dal bilancio dell'UE (nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE). Su tale base, i fondi dell'UE dovrebbero avere un impatto positivo significativo sull'economia rumena nei prossimi anni. In particolare, gli investimenti e le riforme sostenuti dal dispositivo forniscono alla Romania un'opportunità per migliorare la sua posizione di bilancio sottostante nel medio termine, sostenendo nel contempo la crescita e la creazione di posti di lavoro.

- (21) Le misure di risanamento del bilancio dovrebbero permettere una correzione duratura del disavanzo eccessivo, pur essendo nel contempo indirizzate ad incrementare la qualità delle finanze pubbliche e a rafforzare il potenziale di crescita dell'economia. Le riforme di natura fiscale ed economica più ampia, comprese le riforme del sistema pensionistico, dell'amministrazione fiscale, delle retribuzioni del settore pubblico e della governance delle imprese statali, dovrebbero sostenere lo sforzo di risanamento del bilancio e renderlo sostenibile.
- (22) Dal 2016 la Romania ha derogato sistematicamente e ripetutamente alle regole di bilancio nazionali e al calendario di adozione della strategia di bilancio a medio termine contenuti nel quadro di bilancio nazionale. In futuro, la piena applicazione del quadro di bilancio nazionale darebbe un contributo sostanziale all'aggiustamento di bilancio della Romania;

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

- (1) la Romania dovrebbe porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2024;
- (2) la Romania dovrebbe raggiungere un obiettivo di disavanzo pubblico nominale dell'8,0 % del PIL nel 2021, del 6,2 % del PIL nel 2022, del 4,4 % del PIL nel 2023 e del 2,9 % del PIL nel 2024, in linea con un tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta del 3,4 % nel 2021, dell'1,3 % nel 2022, dello 0,9 % nel 2023 e dello 0,0 % nel 2024. Ciò corrisponde a un aggiustamento strutturale annuo pari allo 0,7 % del PIL nel 2021, all'1,8 % del PIL nel 2022, all'1,7 % del PIL nel 2023 e all'1,5 % del PIL nel 2024;
- (3) la Romania dovrebbe attuare pienamente le misure già adottate per il 2021 e dovrebbe specificare e attuare le misure supplementari necessarie per realizzare la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2024. Le misure di risanamento del bilancio dovrebbero garantire una correzione sostenibile secondo modalità favorevoli alla crescita. Eventuali entrate straordinarie dovrebbero essere utilizzate per ridurre il disavanzo pubblico;
- (4) il Consiglio fissa al 15 ottobre 2021 il termine entro il quale la Romania deve dare un seguito effettivo alla sua raccomandazione e, a norma dell'articolo 3, paragrafo 4 bis, del regolamento (CE) n. 1467/97, riferire sulla strategia di risanamento prospettata per il conseguimento degli obiettivi fissati. In seguito, la Romania dovrebbe riferire sui progressi compiuti nell'attuazione delle presenti raccomandazioni a cadenza almeno semestrale, fino alla correzione del disavanzo eccessivo.

¹¹ L'orientamento generale della politica di bilancio è misurato paragonando la variazione della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ma includendo le variazioni della spesa finanziate dal dispositivo e da altro sostegno a fondo perduto proveniente dall'Unione europea) con il tasso potenziale medio di crescita in un periodo di 10 anni. Tale stima non comprende però l'impatto delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza che possono dare un impulso significativo alla crescita potenziale dell'economia della Romania. Un segno negativo dell'indicatore corrisponde a un eccesso di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica a sua volta una politica di bilancio espansiva.

Inoltre la Romania dovrebbe garantire la piena ed effettiva applicazione del quadro di bilancio nazionale. Al fine di assicurare il successo della strategia di bilancio a medio termine, sarà importante anche sostenere il risanamento di bilancio con riforme esaustive.

La Romania è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*