



Bruxelles, 28.2.2013
COM(2013) 104 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Risultati della verifica intermedia dell'addizionalità 2007-2013

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Risultati della verifica intermedia dell'addizionalità 2007-2013

1. INTRODUZIONE

L'addizionalità è uno dei principi chiave della politica di coesione e intende assicurare che questa rechi un valore aggiunto. Ciò significa che i Fondi strutturali dell'UE integrano ma non rimpiazzano la spesa pubblica assimilabile di uno Stato membro¹. L'addizionalità è rispettata se il livello medio annuale della spesa nazionale in termini reali nel 2007-2013 è almeno pari al livello determinato all'inizio del periodo. Ciò assicura che la politica di coesione abbia un impatto reale integrando gli investimenti nazionali con quelli europei. Il principio dell'addizionalità rimane un elemento chiave nella proposta della Commissione relativa alla politica di coesione per il periodo 2014-20 poiché incoraggia il mantenimento degli investimenti a favore della crescita.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 la Commissione verifica il rispetto dell'addizionalità nelle regioni di convergenza (comprese le regioni con statuto di phasing-out) di 20 Stati membri². La verifica avviene in tre fasi:

- ex-ante quando si definisce il livello di spesa pubblica da mantenere nelle regioni di convergenza nel 2007-2013 ("linea di riferimento")³;
- a metà ciclo quando è determinato il livello della spesa pubblica reale nel 2007-2010 e si rivede la linea di riferimento;
- ex-post quando si determina il livello della spesa reale nel 2011-2013 e si verifica il rispetto della linea di riferimento.

La presente comunicazione sintetizza i risultati della verifica intermedia effettuata per il periodo 2007-2010. Essa comprende per l'essenziale gli anni che hanno preceduto la crisi economica e finanziaria e i primi anni della stessa, quando molti Stati membri hanno avviato una politica di stimoli all'economia. Da allora la maggior parte degli Stati membri è passata a un consolidamento delle finanze pubbliche che avrà probabilmente un impatto significativo sugli investimenti pubblici e sull'addizionalità nel periodo 2011-2013. È quindi probabile che la verifica ex post della spesa reale porti a ulteriori adeguamenti.

La verifica intermedia ha individuato tre risultanze principali.

In primo luogo, il livello aggregato della spesa strutturale nazionale nelle regioni di convergenza nel 2007-2010 ha superato del 7% il livello stabilito ex-ante. Ciò è legato all'aumento della spesa pubblica in certi Stati membri. Una spesa pubblica più elevata del previsto è essenzialmente dovuta agli sforzi anticiclici di alcuni governi

¹ Per la definizione di spesa pubblica assimilabile cfr.: Commission Methodological Paper giving Guidelines on the calculation of public or equivalent structural expenditure for the purpose of additionality, Working Document No. 3, dicembre 2006.

² Cfr. l'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1083/2006. I 20 Stati membri interessati sono il Belgio, la Bulgaria, la Repubblica ceca, la Germania, l'Estonia, la Grecia, la Spagna, la Francia, l'Italia, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, Malta, l'Austria, la Polonia, il Portogallo, la Romania, la Slovenia, la Repubblica slovacca e il Regno Unito.

³ Cfr. la comunicazione della Commissione: Relazione sulla verifica ex ante dell'addizionalità nelle regioni dell'obiettivo "Convergenza" per il periodo 2007-2013, COM(2009)112 final.

per moderare l'impatto della crisi o a una forte espansione dell'economia in certi paesi prima della crisi.

In secondo luogo, dieci Stati membri hanno chiesto alla Commissione di ridurre la loro linea di riferimento per l'addizionalità nel periodo 2007-2013. Per la maggior parte di essi ciò era dovuto a un consolidamento dei conti pubblici in corso o pianificato mentre per due di essi si trattava di una correzione dell'analisi ex ante (cfr. le sezioni 2 e 3). La Commissione ha ritenuto giustificate tutte queste richieste.

In terzo luogo, la verifica intermedia ha messo in luce carenze nell'attuale metodo di verifica dell'addizionalità. Questo è il motivo per cui la Commissione ha proposto di riformare il processo di verifica nel 2014-2020 allineandolo alla nuova governance economica dell'Unione⁴.

2. LA SPESA STRUTTURALE NELLE REGIONI DI CONVERGENZA NEL 2007-2010

Da un punto di vista metodologico la determinazione del livello di spesa pubblica per la verifica dell'addizionalità nel 2007-2010 è stato un compito complesso. Si è trattato di raccogliere e di aggregare i dati specifici relativi all'investimento pubblico, settore per settore, a livello locale, regionale e nazionale. La Commissione ha verificato la coerenza con le tendenze dell'investimento pubblico osservabili nelle statistiche di Eurostat, in particolare il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali ESA-95 e la Classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche (COFOG), ed ha organizzato una serie di incontri bilaterali con gli Stati membri per verificare il livello di spesa denunciato. Per risolvere questi problemi la Commissione ha proposto di riformare il sistema di verifica per il periodo 2014-2020 come si vedrà nella conclusione del presente documento.

I risultati della verifica intermedia sono sintetizzati nella tabella 1 che raffronta il livello certificato della spesa strutturale media annua nel 2007-2010 con il livello concordato ex-ante. Nonostante la crisi, la spesa strutturale annua è stata in media superiore del 7,3% alla stima iniziale (102 miliardi di EUR invece di 95 miliardi di EUR⁵). Ciò si spiega con il fatto che nelle regioni di convergenza di dieci Stati membri il livello della spesa strutturale era pari o superiore al livello concordato al momento della verifica ex-ante (Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Spagna, Francia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Repubblica slovacca).

In sei Stati membri (Germania, Estonia, Lettonia, Portogallo, Austria, Regno Unito) il disavanzo è risultato modesto rispetto agli impegni iniziali di questi paesi. Due Stati membri hanno mancato il loro impegno ex-ante di più del 10% (Lituania, Ungheria) mentre altri due paesi lo hanno mancato di più del 20% (Grecia, Italia). Ad eccezione della Germania, il rapido deterioramento del contesto macroeconomico è stato il motivo principale del livello di spesa inferiore al previsto riscontrato negli altri Stati membri.

⁴ Cfr.: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_it.cfm.

⁵ Le cifre relative alla spesa strutturale si intendono ai prezzi del 2006 in linea con gli orientamenti del Working Document n. 3 del dicembre 2006.

TABELLA 1- Livello di riferimento ex-ante 2007-2013 e spesa reale 2007-2010			
	Livello di riferimento - media 2007-2013	Spesa media 2007-2010	Differenza
BE	1 128	1 246	10,5%
BG	919	1 444	57,2%
CZ	2 549	2 649	3,9%
DE	16 504	16 452	-0,3%
EE	1 316	1 275	-3,1%
GR	8 661	6 719	-22,4%
ES	13 973	21 367	52,9%
FR	1 815	2 271	25,1%
IT	20 613	16 194	-21,4%
LV	971	902	-7,1%
LT	755	672	-11,1%
HU	3 330	2 867	-13,9%
MT	107	170	59,3%
AT	139	138	-0,9%
PL	7 940	12 531	57,8%
PT	3 946	3 624	-8,2%
RO	4 773	5 196	8,9%
SI	957	1 121	17,1%
SK	876	1 396	59,4%
UK	3 495	3 465	-0,9%
Totale	94 765	101 698	7,3%

Nota: media annua in milioni di EUR (ai prezzi del 2006)

La Grecia è stata duramente colpita dalla crisi e si trova in una profonda recessione dalla fine del 2008. Ciò ha portato a due programmi di adeguamento e a un'assistenza finanziaria degli Stati membri dell'eurozona e del Fondo monetario internazionale.

Il motivo per la più contenuta spesa pubblica in Italia è che il livello ex-ante era troppo ambizioso. Esso si basava sul programma di investimento "Fondo per le Aree Sottoutilizzate" che integra i Fondi strutturali dell'UE con un pilastro nazionale per lo sviluppo regionale consacrato per l'essenziale al Mezzogiorno. Nel 2008-2009 il programma d'investimento ha dovuto essere notevolmente ridimensionato quando il paese si è trovato ad affrontare la necessità di procedere con urgenza a un risanamento delle finanze pubbliche in risposta alla crisi.

Il principale motivo che sottende la spesa superiore alle aspettative in Spagna è dato dal pacchetto di recupero economico adottato nel 2009 per l'infrastruttura di base locale (circa 7-8 miliardi di EUR) e l'economia sostenibile (circa 4-5 miliardi di EUR) per contrastare gli effetti della crisi. Analogamente, in Slovacchia nel 2009-2010 il governo ha adottato tre pacchetti di stimolo dell'economia pari a circa l'1% del PIL per incoraggiare l'occupazione, stimolare la R&S e sostenere l'investimento nell'efficienza energetica.

Nel caso della Polonia una combinazione di misure incentivanti per lo sviluppo delle risorse umane e dell'infrastruttura di base ha portato a un livello di spesa strutturale superiore al previsto. A sua volta il livello di spesa superiore alle previsioni registrato in Bulgaria è dovuto alla forte espansione economica prima della crisi con un aumento significativo degli investimenti fissi lordi.

3. REVISIONE DEL LIVELLO MIRATO DELLA SPESA STRUTTURALE NEL 2007-2013

Nel corso della verifica intermedia e in linea con le disposizioni del regolamento dei Fondi strutturali⁶, dieci Stati membri (Repubblica ceca, Germania, Estonia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Portogallo e Regno Unito) hanno chiesto alla Commissione la definizione di un livello inferiore di spesa pubblica nel 2007-2013 rispetto a quello concordato ex-ante.

La Commissione ha esaminato queste richieste e, in consultazione con gli Stati membri, ha deciso di modificare il livello di spesa strutturale tenendo conto dei cambiamenti intervenuti nella situazione economica dall'inizio del periodo di programmazione. La Commissione ha elaborato le seguenti tre opzioni per un nuovo livello di riferimento della spesa pubblica:

(1) mantenere la quota del PIL destinata all'investimento pubblico. Nell'ambito di questa opzione il nuovo "livello di riferimento" è equivalente, in termini di quota del PIL, a quello fissato in occasione della verifica ex-ante. L'obiettivo è far sì che il livello dell'investimento pubblico rimanga coerente con le dimensioni dell'economia nazionale (vale a dire con il PIL). Ciò significa che la riduzione del "livello di riferimento" è accettabile se è proporzionale alla contrazione dell'attività economica;

(2) mantenere costante la quota delle entrate pubbliche primarie. Una seconda opzione consiste nel definire il nuovo livello di riferimento in proporzione al reddito pubblico primario complessivo. Il nuovo "livello di riferimento" è equivalente a quello fissato in occasione della verifica ex-ante in termini di reddito primario complessivo della pubblica amministrazione. L'obiettivo è mantenere la coerenza del livello di investimento pubblico con le risorse finanziarie del settore pubblico;

(3) adottare il livello di spesa pubblica del periodo 2000-2006 (2004-2006 per i 12 nuovi Stati membri) quale nuovo livello di riferimento. Questa opzione consente agli Stati membri di fissare il nuovo livello di riferimento in linea con la spesa pubblica del precedente periodo di programmazione. Tale soluzione risponde alle preoccupazioni di quegli Stati membri che sono stati troppo ambiziosi al momento di fissare il loro livello di spesa pubblica per il 2007-2013 sulla base di previsioni economiche eccessivamente ottimistiche.

I nuovi livelli di riferimento per la Repubblica ceca, l'Estonia, la Lituania e l'Ungheria sono in linea con l'opzione 1. I nuovi livelli di riferimento del Regno Unito e della Lettonia corrispondono rispettivamente all'opzione 2 e all'opzione 3.

Nei rimanenti quattro Stati membri la revisione del livello di riferimento ha tenuto conto di diversi elementi addizionali. In Germania, la spesa pubblica relativa alla politica attiva del mercato del lavoro nelle regioni di convergenza della Germania orientale cala più celermente di quanto inizialmente previsto parallelamente ad una contrazione forte e inattesa dell'occupazione. La Commissione ha accettato questa riduzione poiché la spesa per il mercato del lavoro rimane costante su una base pro capite.

Nel caso della Grecia e del Portogallo la Commissione ha assicurato che i nuovi livelli di spesa pubblica da mantenersi nel 2007-2013 fossero coerenti con le condizioni politiche dei programmi di aggiustamento economico concordati con la Commissione europea, la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale. In entrambi i paesi questi programmi contemplano una riduzione

⁶ Articolo 15, paragrafo 4, del regolamento 1083/2006 del Consiglio.

sostanziale della spesa pubblica in ambiti ammissibili a fruire del sostegno dei Fondi strutturali tra cui l'istruzione, la formazione, le spese di infrastruttura e le spese delle aziende pubbliche.

In Grecia l'investimento pubblico dovrebbe contrarsi passando dal 3,1% del PIL nel 2007-2010 al 2,2% all'anno nel periodo 2011-2013. In termini assoluti ciò si traduce in una riduzione annua di 2,5 miliardi di EUR.

In Portogallo l'investimento pubblico (investimenti fissi lordi dell'amministrazione pubblica) dovrebbe contrarsi passando dal 3% del PIL nel 2007-2010 al 2,1% all'anno nel 2011-2013 per ottemperare ai requisiti del programma di aggiustamento economico. Ciò comporta una riduzione annuale di circa 1,8 miliardi di EUR.

L'economia italiana è stata colpita duramente dalla crisi del debito sovrano nell'eurozona. Negli ultimi anni, per contrastare il deterioramento del debito pubblico il governo italiano ha adottato consistenti misure di consolidamento dei conti pubblici. Esse si configuravano in risparmi pianificati nell'ambito della spesa ministeriale e in tagli dei trasferimenti alle amministrazioni locali. Quest'ultimo provvedimento ha interessato anche gli investimenti in capitale fisso che dovrebbero scendere dal 2,3% all'1,5% del PIL nel 2007-2013. Di conseguenza, gli sforzi di risanamento del bilancio hanno notevolmente influenzato la capacità dell'Italia di mantenere il livello di spesa pubblica concordato per il 2007-2013.

Il livello di riferimento ex-ante e quello nuovo sono riportati nella tabella 2. L'importo riveduto rappresenterà il nuovo livello mirato per verificare il rispetto dell'addizionalità. Esso sarà soggetto a un controllo ex-post il 31 dicembre 2016.

TABELLA 2: I nuovi livelli di riferimento decisi sulla base dell'articolo 15, paragrafo 4			
	Livello di riferimento media 2007-2013	Nuovo livello di riferimento media 2007-2013	Differenza
BE	1 128	1 128	0,0%
BG	919	919	0,0%
CZ	2 549	2 271	-10,9%
DE	16 504	14 562	-11,8%
EE	1 316	1 276	-3,0%
GR	8 661	6 125	-29,3%
ES	13 973	13 973	0,0%
FR	1 815	1 815	0,0%
IT	20 613	13 860	-32,8%
LV	971	770	-20,7%
LT	755	598	-20,8%
HU	3 330	2 828	-15,1%
MT	107	107	0,0%
AT	139	139	0,0%
PL	7 940	7 940	0,0%
PT	3 946	2 637	-33,2%
RO	4 773	4 773	0,0%
SI	957	957	0,0%
SK	876	876	0,0%
UK	3 465	3 072	-11,3%
Totale	94 765	80 624	-14,9%

Nota: media annua in milioni di EUR (ai prezzi del 2006)

Il nuovo livello di riferimento aggregato per il 2007-2013 (80,6 miliardi di EUR) è inferiore del 15% a quello fissato nella fase di verifica ex-ante (94,8 miliardi di EUR). Le maggiori riduzioni sono avvenute in Portogallo (-33,2%), in Italia (32,8%) e in Grecia (-29,3%) seguiti dalla Lituania (-20,8%) e dalla Lettonia (-20,7%). Di conseguenza gli investimenti fissi lordi nell'UE27, che erano pari al 2,7% del PIL nel 2007-2010, dovrebbero scendere al 2,3% del PIL nel 2011-2014, vale a dire al di sotto del livello antecedente alla crisi.

È importante notare tuttavia che il livello dell'investimento pubblico nazionale nella maggior parte delle regioni di convergenza rimane sostanziale. Mediamente gli Stati membri investono quasi 500 EUR pro capite e all'anno nelle loro regioni di convergenza nel periodo 2007-2013. L'investimento pubblico annuo pro capite rimane anch'esso importante nei paesi in cui il livello di riferimento è stato ridotto: esso è ad esempio pari a 959 EUR nella Germania orientale, a 795 EUR nel Mezzogiorno, a 600 EUR in Grecia, a 351 EUR in Portogallo e a 333 EUR in Lettonia.

Il risanamento delle finanze pubbliche mediante il consolidamento fiscale è una condizione importante per assicurare la crescita nel lungo periodo. Ma esso continuerà a ripercuotersi sulla capacità degli Stati membri di supportare la crescita nel medio termine e di far fronte ai loro altri impegni. Di conseguenza è probabile che la verifica ex-post per il periodo 2011-2013 comporti ulteriori adeguamenti.

4. CONCLUSIONE

L'addizionalità è una delle pietre angolari della politica di coesione e ne corrobora la natura di politica di investimento.

Per la prima volta da quando sono iniziate le verifiche dell'addizionalità, l'UE si è trovata ad affrontare una grave crisi economica. Le conseguenze finanziarie e di bilanci della crisi hanno portato a una revisione al ribasso del livello della spesa pubblica nelle regioni di convergenza di diversi Stati membri. Tuttavia, nonostante il necessario consolidamento dei conti pubblici, tra il 2007 e il 2010 molti paesi si sono fatti carico di un'importante spesa strutturale pro capite. Alla politica di coesione corrisponde un'importante quota dell'investimento pubblico in diversi Stati membri ed essa rimane essenziale per preservare livelli sostenuti di investimento a favore delle politiche orientate alla crescita in tutta Europa.

Sulla base della presente relazione nel 2016 la Commissione verificherà ex-post se gli Stati membri hanno rispettato il principio di addizionalità nel 2007-2013. In questa fase saranno analizzati i livelli di spesa strutturale anche per gli anni 2011-2013, un periodo di consolidamento delle finanze pubbliche e di riaggiustamento della spesa per la maggior parte degli Stati membri. Ciò potrà richiedere un'ulteriore revisione degli obiettivi in tema di addizionalità.

La verifica intermedia dell'addizionalità ha anche messo in luce diverse carenze del sistema attuale. I risultati non sono pienamente comparabili tra gli Stati membri. Il processo di verifica ad hoc richiede notevoli risorse sia negli Stati membri che presso la Commissione e il sistema di verifica non è conforme alla nuova governance economica dell'UE.

Per affrontare questo problema la Commissione ha proposto di riformare la verifica del principio di addizionalità nel 2014-2020. L'obiettivo è di istituire una correlazione diretta tra l'addizionalità e il Patto di stabilità e crescita per esaminare il

compromesso tra addizionalità e deficit pubblico in un quadro pubblico e trasparente e rendere il sistema di verifica più semplice, meglio comparabile e meno oneroso. Anche se la gamma degli investimenti nell'ambito della politica di coesione non è pienamente coperta (in particolare per quanto concerne l'occupazione, l'istruzione, la formazione e l'inclusione sociale), la soluzione migliore consiste nell'usare le informazioni sull'investimento pubblico (investimenti fissi lordi) dei Programmi di stabilità e convergenza (SCP) per procedere alla sua verifica. È importante che il sistema proposto venga poi applicato nella pratica in modo da assicurare l'efficacia e il valore aggiunto della politica di coesione per il prossimo periodo di programmazione.