

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.6.2010
SEC(2010) 740 definitivo

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sull'esistenza di un disavanzo eccessivo a Cipro

RELAZIONE

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

Numerosi Stati membri dell'UE devono attualmente far fronte a disavanzi pubblici superiori al valore di riferimento del 3% del PIL fissato dal trattato. Il deterioramento, spesso grave, delle situazioni del disavanzo e del debito va considerato nel contesto di una crisi finanziaria e una recessione economica mondiali senza precedenti che ha caratterizzato il 2008 e il 2009. 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 all'indennità di disoccupazione). In secondo luogo, riconoscendo l'importante funzione delle politiche di bilancio nell'attuale situazione economica straordinaria, nel suo piano europeo di ripresa economica del novembre 2008, approvato dal Consiglio europeo di dicembre, la Commissione ha invitato a introdurre stimoli fiscali. Secondo il piano, gli stimoli dovrebbero essere tempestivi, mirati e temporanei e andrebbero differenziati da uno Stato membro all'altro in funzione delle relative posizioni in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche e di competitività, nonché annullati quando le condizioni economiche migliorino. Infine, diversi paesi hanno adottato misure per stabilizzare il settore finanziario, alcune delle quali hanno avuto un impatto sul debito, ovvero potrebbero portare in futuro a un aumento dei disavanzi e del debito, sebbene una parte dei costi del sostegno pubblico potrebbe essere recuperata in futuro.

Il patto di stabilità e crescita impone alla Commissione di avviare la procedura per i disavanzi eccessivi ogniqualvolta il disavanzo di uno Stato membro superi il valore di riferimento del 3% del PIL. Le modifiche apportate al patto nel 2005 erano intese ad assicurare, in particolare, che in tutte le fasi di tale procedura si tenesse pienamente conto del contesto economico e di bilancio. In questo modo, il patto di stabilità e crescita costituisce il quadro a sostegno delle politiche di governo per un rapido ritorno verso posizioni di bilancio sane, tenendo conto della situazione economica e garantendo così la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

2. FASI PRECEDENTI DELLA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI

L'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede una procedura per i disavanzi eccessivi (PDE). La procedura è ulteriormente specificata dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio "per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi"¹, che costituisce parte integrante del patto di stabilità e crescita.

Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 2, del trattato, la Commissione esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti: a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo (PIL) superi il valore di riferimento del 3% (a meno che il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e non abbia

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6. La relazione tiene anche in considerazione le "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 il 10 novembre 2009, disponibili al seguente sito: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento; oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti prossimo al valore di riferimento); e b) se il rapporto debito/PIL superi il valore di riferimento del 60% (a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento a un ritmo adeguato).

L'articolo 126, paragrafo 3, dispone che se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i predetti criteri, la Commissione prepari una relazione. La relazione della Commissione "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."

Sulla base dei dati notificati dalle autorità cipriote nel marzo 2010² e tenendo conto delle previsioni della primavera 2010 dei servizi della Commissione, il 12 maggio 2010 la Commissione ha adottato una relazione su Cipro³ ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 3.

Successivamente, il 27 maggio 2010 il comitato economico e finanziario ha formulato un parere in merito alla relazione della Commissione, conformemente all'articolo 126, paragrafo 4.

3. L'ESISTENZA DI UN DISAVANZO ECCESSIVO

Secondo i dati comunicati dalle autorità cipriote nell'aprile 2010, il disavanzo pubblico a Cipro è salito al 6,1% del PIL nel 2009, superando quindi il valore di riferimento del 3% del PIL. Nella relazione ex articolo 126, paragrafo 3, la Commissione ha indicato che il disavanzo non è prossimo al valore di riferimento del 3% del PIL e che il superamento del valore di riferimento può essere considerato eccezionale secondo la definizione del trattato e del patto di stabilità e crescita. In particolare, è stato determinato da una grave recessione economica ai sensi del trattato e del patto di stabilità e crescita. Secondo le previsioni di primavera 2010 elaborate dai servizi della Commissione, il PIL reale di Cipro subirà un'ulteriore contrazione, sebbene meno severa, di quasi ½% nel 2010 rispetto all'1¾% del 2009. Tuttavia, il superamento previsto del valore di riferimento non può essere considerato temporaneo. Secondo le previsioni della primavera 2010 dei servizi della Commissione, nell'ipotesi di politiche invariate, il disavanzo dovrebbe raggiungere il 7¾% del PIL nel 2011. Il criterio del disavanzo stabilito dal trattato non è soddisfatto.

Secondo i dati notificati dalle autorità cipriote nell'aprile del 2010, il debito pubblico lordo resta inferiore al valore di riferimento del 60% del PIL e, nel 2009, corrispondeva al 56,2% del PIL. Per il 2010 Cipro ha comunicato una previsione di debito del 62% del PIL, superando così il valore di riferimento del 60% del PIL previsto dal trattato. Le previsioni della primavera 2010 dei servizi della Commissione stimano un aumento del debito al 62,3% del

² Ai sensi del regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione due volte l'anno i propri disavanzi pubblici previsti ed effettivi, nonché l'ammontare previsto ed effettivo del loro debito pubblico. La notifica più recente di Cipro è disponibile all'indirizzo internet:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

³ Per tutti i documenti connessi alla procedura per i disavanzi eccessivi relativa a Cipro si rinvia al seguente sito:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

PIL nel 2010 fino a raggiungere il 67,6% nel 2011, sulla scia di un deterioramento del saldo primario. Sulla base di dette previsioni, non è possibile ritenere che il rapporto debito/PIL si stia riducendo in misura sufficiente, né che si stia avvicinando al valore di riferimento con ritmo adeguato ai sensi del trattato e del patto di stabilità e crescita. Il criterio del debito stabilito dal trattato non è soddisfatto.

In conformità delle disposizioni del trattato e del patto di stabilità e crescita, nella sua relazione la Commissione ha anche analizzato i “fattori significativi”. Secondo il patto di stabilità e crescita detti fattori possono essere presi in considerazione nell’iter di adozione della decisione sull’esistenza di un disavanzo eccessivo solo se il disavanzo soddisfa la duplice condizione della prossimità al valore di riferimento e della temporaneità del superamento di tale valore. Nel caso di Cipro, questo doppio criterio non è soddisfatto. Considerati a sé, nel caso in esame i fattori significativi configurano, nel complesso, uno scenario contrastante.

Il parere del comitato economico e finanziario di cui all’articolo 126, paragrafo 4, del trattato è coerente con la valutazione contenuta nella relazione della Commissione elaborata a norma dell’articolo 126, paragrafo 3.

La Commissione, tenuto conto della sua relazione ex articolo 126, paragrafo 3 e visto il parere del comitato economico e finanziario di cui all’articolo 126, paragrafo 4, ritiene che a Cipro esista un disavanzo eccessivo. Questo parere, adottato dalla Commissione il [15 giugno 2010], è indirizzato al Consiglio a norma dell’articolo 126, paragrafo 5. La Commissione propone che il Consiglio deliberi in tal senso, conformemente all’articolo 126, paragrafo 6. La Commissione trasmette altresì al Consiglio una raccomandazione per una raccomandazione del Consiglio da indirizzare a Cipro al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo, conformemente all’articolo 126, paragrafo 7.

4. RACCOMANDAZIONI PER FAR CESSARE LA SITUAZIONE DI DISAVANZO ECCESSIVO

Ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, la raccomandazione del Consiglio formulata in conformità all’articolo 126, paragrafo 7, dispone un termine di sei mesi entro il quale lo Stato membro interessato deve darvi seguito effettivo, nonché un termine per la correzione del disavanzo eccessivo che “dovrebbe essere completata nell’anno successivo alla constatazione del disavanzo eccessivo, salvo sussistano circostanze particolari”. L’articolo 2, paragrafo 6, del regolamento implica che i “fattori significativi” considerati nella relazione della Commissione a norma dell’articolo 126, paragrafo 3, del trattato devono essere presi in considerazione al momento di decidere se esistono circostanze particolari. L’articolo 3, paragrafo 4, del regolamento precisa che nella raccomandazione il Consiglio deve chiedere allo Stato membro interessato di realizzare “ogni anno un miglioramento minimo, pari ad almeno lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento, del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum, al fine di assicurare la correzione del disavanzo eccessivo entro il termine fissato nella raccomandazione.”

Si ritiene che nel caso di Cipro esistano circostanze particolari, significative per la maggiore flessibilità nell’applicazione della procedura per i disavanzi eccessivi introdotta con la riforma del 2005 del patto di stabilità e crescita. Nel 2009, per la prima volta da 35 anni, l’attività economica ha subito una contrazione dell’1¼%. La recessione ha riflesso il considerevole calo della domanda interna e un contesto esterno sfavorevole. In particolare, si è assistito a

una flessione nei consumi privati dovuta al forte indebitamento delle famiglie, a un'ulteriore restrizione del credito, a un peggioramento delle prospettive sul mercato del lavoro e agli effetti negativi del calo della fiducia. Parallelamente, gli investimenti hanno subito una forte correzione accompagnata da un crollo nella domanda estera nel settore immobiliare, una limitata utilizzazione delle capacità produttive e la ristrutturazione dei bilanci aziendali. Inoltre, si è assistito a un crollo delle esportazioni di merci e servizi, soprattutto nel settore turistico, dovuto alla crisi finanziaria e al rallentamento mondiale, in particolare alla netta riduzione delle prospettive di crescita dei principali partner commerciali (area dell'euro, Regno Unito, Russia). Il disavanzo per il 2009 è imputabile sia alla recessione economica che alle misure di stimolo adottate dalle autorità cipriote conformemente al piano europeo di ripresa economica.

In questo contesto è appropriato considerare la correzione del disavanzo eccessivo in una prospettiva a medio termine con un termine per la correzione fissato al 2012. Si riconosce che il deterioramento della posizione di bilancio di Cipro nel 2009 è il risultato di misure (pari annualmente all'1½% del PIL nel 2009 e 2010) prese in risposta alla crisi che hanno rappresentato una risposta appropriata in linea con il piano europeo di ripresa economica, alle quali si è affiancato il libero gioco degli stabilizzatori automatici; di conseguenza, le autorità cipriote dovrebbero rafforzare le misure di bilancio previste per il 2010 con azioni volte a tenere sotto controllo la spesa corrente. In particolare, considerata la presenza di squilibri economici interni ed esterni, affinché il percorso di aggiustamento sia credibile e sostenibile le autorità cipriote dovrebbero assicurare un aggiustamento strutturale medio annuo di 1¼ punti percentuali del PIL nel periodo 2010-2012. Sarebbe altresì necessario specificare le misure necessarie per correggere il disavanzo eccessivo entro il 2012, per garantire la rapida riduzione del rapporto debito pubblico lordo/PIL, riportandolo al di sotto del valore di riferimento, e accelerare la riduzione del disavanzo se le condizioni economiche o di bilancio risultassero migliori di quelle previste attualmente. In questo contesto, l'attuazione tempestiva di un quadro di bilancio a medio termine è essenziale per assicurare un positivo e duraturo risanamento delle finanze pubbliche. Inoltre, dato che l'impatto di bilancio a lungo termine prodotto dall'invecchiamento della popolazione a Cipro è significativamente al di sopra della media UE, soprattutto a causa di un aumento relativamente consistente della spesa pensionistica, sono necessari degli interventi per migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Una maggiore sorveglianza nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, che sembra necessaria tenuto conto anche del termine per la correzione del disavanzo eccessivo, richiederà un controllo regolare e tempestivo dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia di risanamento del bilancio per garantire la correzione del disavanzo eccessivo. Date le circostanze, sarebbe opportuno che i prossimi aggiornamenti del programma di stabilità di Cipro dedicassero a questo aspetto un capitolo a parte.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIL reale (variazione in %)	COM primavera 2010	5.1	3.6	-1.7	-0.4	1.3	n.d.	n.d.
	PS apr. 2010	5.1	3.6	-1.7	0.5	1.5	3.0	3.2
Divario tra prodotto effettivo e potenziale ¹ (in % del PIL potenziale)	COM primavera 2010 ²	2.4	3.4	-0.7	-2.1	-1.6	n.d.	n.d.
	PS apr. 2010 ³	1.9	2.9	-1.3	-2.4	-2.5	-1.6	-0.5
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL).	COM primavera 2010	3.4	0.9	-6.1	-7.1	-7.7	n.d.	n.d.
	PS apr. 2010	3.4	0.9	-6.1	-6.0	-4.5	-3.4	-2.5
Saldo primario (in % del PIL)	COM primavera 2010	6.4	3.7	-3.6	-4.4	-4.8	n.d.	n.d.
	PS apr. 2010	6.4	3.7	-3.6	-3.7	-2.1	-1.0	0.1
Saldo corretto per il ciclo ¹ (in % del PIL)	COM primavera 2010	2.5	-0.4	-5.8	-6.3	-7.1	n.d.	n.d.
	PS apr. 2010	2.6	-0.2	-5.6	-5.2	-3.6	-2.9	-2.3
Saldo strutturale ⁴ (in % del PIL)	COM primavera 2010	2.5	-0.4	-5.8	-6.3	-7.1	n.d.	n.d.
	PS apr. 2010	2.6	-0.2	-5.6	-5.2	-3.6	-2.9	-2.3
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	COM primavera 2010	58.3	48.4	56.2	62.3	67.6	n.d.	n.d.
	PS apr. 2010 ⁵	58.3	48.4	56.2	61.0	63.2	63.1	62.3

Note:

¹ Divari tra prodotto effettivo e prodotto potenziale e saldi corretti per il ciclo secondo i programmi, ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nei programmi.

² Sulla base di una crescita potenziale stimata del 2,0%, 2,8%, 2,8%, 2,8% e 2,8% rispettivamente negli esercizi del periodo 2009-2013.

³ Sulla base di una crescita potenziale stimata del 2,5%, 1,6%, 1,6%, 2,0% e 2,2% rispettivamente negli esercizi del periodo 2009-2013.

⁴ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee. Le misure una tantum e le altre misure temporanee rappresentano lo 0,1% del PIL nel 2010, 2011 e 2012 (tutte a riduzione del disavanzo) secondo il programma più recente. Nelle previsioni dei servizi della Commissione della primavera 2010 non vi sono misure una tantum e altre misure temporanee.

⁵ Per il 2010 Cipro ha comunicato una previsione di debito del 62% del PIL, superando così il valore di riferimento del 60% del PIL previsto dal trattato. Il programma di stabilità dell'aprile 2010 prevede una percentuale lievemente minore (61%) e un ulteriore aumento al 63,2% del PIL nel 2011.

Fonte:

Programma di stabilità (PS); previsioni della primavera 2010 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

del 15.6.2010

sull'esistenza di un disavanzo eccessivo a Cipro

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 126, paragrafo 6,

vista la proposta della Commissione europea,

viste le osservazioni di Cipro,

considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita è basato 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) La procedura per i disavanzi eccessivi di cui all'articolo 126 del trattato, definita con maggior precisione nel regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi⁴, che fa parte del patto di stabilità e crescita, prevede che venga presa una decisione in merito all'esistenza di un disavanzo eccessivo. Il protocollo, allegato al trattato, relativo alla procedura per i disavanzi eccessivi, contiene ulteriori disposizioni in merito all'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Il regolamento (CE) n. 479/2009⁵ del Consiglio stabilisce regole e definizioni precise per l'applicazione delle disposizioni di detto protocollo.
- (4) Con la riforma del 2005 del patto di stabilità e crescita si è cercato di migliorarne l'efficacia e i fondamenti economici, salvaguardando nel contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine. Essa mirava ad assicurare in particolare che le condizioni economiche e di bilancio venissero sempre prese pienamente in considerazione in tutte le fasi della procedura per i disavanzi eccessivi. Il patto di stabilità e crescita costituisce pertanto il quadro a sostegno delle politiche attuate dai

⁴ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

⁵ GU L 145 del 10.06.2009, pag. 1.

governi per tornare rapidamente a posizioni di bilancio sane, tenendo conto della situazione economica.

- (5) A norma dell'articolo 126, paragrafo 5, del trattato, la Commissione trasmette un parere al Consiglio se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo. La Commissione, tenuto conto della sua relazione ex articolo 126, paragrafo 3, e visto il parere del comitato economico e finanziario ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 4, ha concluso che a Cipro esiste un disavanzo eccessivo. Il [15 giugno 2010] la Commissione ha pertanto indirizzato al Consiglio un parere in tal senso in merito a Cipro⁶.
- (6) L'articolo 126, paragrafo 6, del trattato stabilisce che il Consiglio prende in considerazione le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare prima di decidere, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo. Nel caso di Cipro, questa valutazione globale ha portato alle conclusioni di seguito illustrate.
- (7) Secondo i dati comunicati dalle autorità cipriote nell'aprile 2010, il disavanzo pubblico a Cipro è salito al 6,1% del PIL nel 2009, superando quindi il valore di riferimento del 3% del PIL. Si tratta di un disavanzo non prossimo al valore di riferimento del 3% del PIL, tuttavia il superamento del valore di riferimento può essere considerato eccezionale secondo la definizione del trattato e del patto di stabilità e crescita. In particolare, è stato determinato da una grave recessione economica ai sensi del trattato e del patto di stabilità e crescita. Secondo le previsioni di primavera 2010 elaborate dai servizi della Commissione, il PIL reale di Cipro subirà un'ulteriore contrazione, sebbene meno severa, pari a quasi ½% nel 2010, rispetto all'1¾% del 2009. Tuttavia, il superamento previsto del valore di riferimento non può essere considerato temporaneo. Secondo le previsioni della primavera 2010 dei servizi della Commissione, nell'ipotesi di politiche invariate, il disavanzo dovrebbe raggiungere il 7¾% del PIL nel 2011. Il criterio del disavanzo stabilito dal trattato non è soddisfatto.
- (8) Secondo i dati notificati dalle autorità cipriote nell'aprile del 2010, il debito pubblico lordo resta inferiore al valore di riferimento del 60% del PIL e, nel 2009, corrispondeva al 56,2% del PIL. Per il 2010 Cipro ha comunicato una previsione di debito del 62% del PIL, superando così il valore di riferimento del 60% del PIL previsto dal trattato. Le previsioni della primavera 2010 dei servizi della Commissione stimano un aumento del debito al 62,3% del PIL nel 2010 fino a raggiungere il 67,6% nel 2011, sulla scia di un deterioramento del saldo primario. Sulla base di dette tendenze, non è possibile ritenere che il rapporto debito/PIL si stia riducendo in misura sufficiente, né che si stia avvicinando al valore di riferimento con ritmo adeguato ai sensi del trattato e del patto di stabilità e crescita. Il criterio del debito stabilito dal trattato non è soddisfatto.
- (9) A norma dell'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, il Consiglio, quando decide in merito all'esistenza di un disavanzo eccessivo ai sensi dell'articolo

⁶ Per tutti i documenti connessi alla procedura per i disavanzi eccessivi relativa a Cipro si rinvia al seguente sito:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

126, paragrafo 6, tiene conto dei “fattori significativi” solo quando è soddisfatta una duplice condizione: se il disavanzo resta vicino al valore di riferimento e se il superamento di tale valore è temporaneo. Nel caso di Cipro questa duplice condizione non è soddisfatta. Pertanto non viene tenuto conto dei fattori significativi nella procedura che porta alla presente decisione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Da una valutazione globale risulta che a Cipro esiste un disavanzo eccessivo.

Articolo 2

La Repubblica di Cipro è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 15.6.2010

Per il Consiglio
Il Presidente
[...]