COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.6.2014
COM(2014) 431 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Valutazione del seguito dato

dalla POLONIA
in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 10 dicembre 2013 e
dalla CROAZIA
in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 28 gennaio 2014

intese a porre fine alla situazione di disavanzo pubblico eccessivo

1. INTRODUZIONE

Rispettivamente il 10 dicembre 2013 e il 28 gennaio 2014, il Consiglio ha adottato raccomandazioni destinate alla Polonia e alla Croazia, intese a porre fine alla situazione di disavanzo pubblico eccessivo. Il Consiglio fissava il 15 aprile 2014 e il 30 aprile 2014, come termini rispettivi entro i quali i due paesi dovevano prendere i provvedimenti necessari per dare un seguito effettivo alle raccomandazioni e comunicare nel dettaglio le strategie di risanamento previste per conseguire gli obiettivi.

Per quanto riguarda la Polonia, il 10 dicembre 2013 il Consiglio ha deciso, a norma dell'articolo 126, paragrafo 8, del trattato, che la Polonia non aveva dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 di correggere il proprio disavanzo eccessivo entro il 2014 e ha raccomandato alla Polonia, ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato, di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2015. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1 *bis*, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, la Polonia ha riferito in merito al seguito dato alla raccomandazione sia nell'ambito del proprio programma di convergenza, presentato il 15 aprile 2014, sia in un'apposita relazione presentata nella stessa data.

Per quanto riguarda la Croazia, il 10 dicembre 2013, sulla base della sua relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato e visto il parere del Comitato economico e finanziario a norma dell'articolo 126, paragrafo 4, del trattato, la Commissione ha concluso che in Croazia esisteva un disavanzo eccessivo. La Commissione ha pertanto trasmesso alla Croazia un parere in tal senso e ne ha informato il Consiglio. Il 28 gennaio 2014, tenendo conto del fatto che, in base ai piani nazionali e alle previsioni della Commissione, i disavanzi sarebbero rimasti ben al di sopra del valore di riferimento del 3% del PIL nel periodo 2013-2015 e che il rapporto debito/PIL sarebbe salito oltre il 60% del PIL nel 2014, aumentando ulteriormente per tutto l'orizzonte di previsione fino al 2015, il Consiglio ha deciso, conformemente all'articolo 126, paragrafo 6, del trattato, che in Croazia esisteva una situazione di disavanzo eccessivo e ha emanato una raccomandazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato ai fini della sua correzione entro il 2016. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4 *bis*, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, la Croazia ha riferito in merito al seguito dato alla raccomandazione nell'ambito del proprio programma di convergenza, presentato il 30 aprile 2014.

La Commissione ha esaminato le relazioni presentate dagli Stati membri per valutare se hanno agito in conformità alla rispettiva raccomandazione rivoltagli a norma dell'articolo 126, paragrafo 7.

2. VALUTAZIONE DELLE MISURE ADOTTATE

Ai sensi del regolamento (CE) n. 1467/97 e del codice di condotta[1], si ritiene che uno Stato membro abbia dato seguito effettivo se ha agito in conformità alla raccomandazione indirizzatagli ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE. Il codice di condotta stabilisce che la valutazione del seguito effettivo dato alle raccomandazioni considera, in particolare, se lo Stato membro in questione ha realizzato gli obiettivi annui di bilancio e il sotteso

[1] "Specifiche sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", disponibile all'indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

miglioramento del proprio saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, raccomandato dal Consiglio.

La metodologia per valutare il seguito effettivo dato alla raccomandazione prevede che la Commissione stabilisca in primo luogo se lo Stato membro sia conforme all'obiettivo nominale e abbia realizzato il sotteso miglioramento del saldo strutturale, come richiesto dalla raccomandazione PDE. In questo caso la procedura è sospesa.

Se lo Stato membro non rispetta l'obiettivo di disavanzo nominale o il necessario miglioramento del saldo strutturale, è necessario procedere a un'analisi approfondita dei motivi di tale risultato per stabilire se lo Stato membro abbia agito in conformità alla raccomandazione (o comunicazione). L'analisi approfondita si basa su due misure complementari basate sullo sforzo di bilancio: i) l'approccio "dall'alto verso il basso", ossia il calcolo della variazione del saldo strutturale corretto per le variazioni derivanti dalla revisione della crescita del prodotto potenziale, da entrate straordinarie o inferiori al previsto e da eventi imprevisti; e ii) l'approccio "dal basso verso l'alto", vale a dire la stima dell'impatto sul bilancio delle singole misure di bilancio adottate dal governo. L'analisi approfondita deve essere integrata da altre considerazioni di tipo qualitativo che consentiranno alla Commissione di esprimere un giudizio qualificato sull'attuazione o meno da parte degli Stati membri di azioni politiche sufficienti a rispettare la raccomandazione (o comunicazione) PDE. Se l'analisi approfondita indica che lo Stato membro interessato ha rispettato i propri impegni politici, la valutazione concluderà che è stato dato un seguito effettivo alle raccomandazioni, dando al Consiglio la possibilità di estendere il termine, anche se l'obiettivo di disavanzo nominale non è stato conseguito. Se l'analisi approfondita mostra che gli impegni politici non sono stati rispettati, e l'obiettivo di disavanzo nominale non è soddisfatto, la valutazione dovrà concludere che non è stato dato un seguito effettivo adeguato e che la procedura dovrebbe essere intensificata (con la possibilità di fissare un nuovo termine di correzione).

2.1. Valutazione delle misure adottate dalla Polonia

In base alla nuova raccomandazione del Consiglio, emanata il 10 dicembre 2013, alla Polonia è stato raccomandato di conseguire un disavanzo nominale del 4,8% del PIL nel 2013, del 3,9% del PIL nel 2014 e del 2,8% del PIL nel 2015 (escludendo l'incidenza del trasferimento di attivi dal secondo pilastro del sistema pensionistico). Sulla base delle previsioni macroeconomiche sottese alla raccomandazione del Consiglio, ciò è in linea con un miglioramento del saldo strutturale pari all'1% del PIL nel 2014 e all'1,2% del PIL nel 2015. Alla Polonia è stato inoltre raccomandato di attuare con rigore le misure già annunciate e adottate, integrandole al contempo con misure supplementari per conseguire una correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il 2015. Il 15 aprile 2014 è scaduto il termine impartito alla Polonia per dare seguito effettivo alla raccomandazione e comunicare i dettagli della strategia di risanamento prevista per conseguire gli obiettivi fissati. Al termine stabilito, le autorità polacche hanno presentato alla Commissione una relazione in cui figurano le misure adottate a seguito della raccomandazione del Consiglio e che delineano la strategia di risanamento volta a porre fine alla situazione di disavanzo pubblico eccessivo.

Il disavanzo nominale del 2013, che corrispondeva al 4,3% del PIL, era inferiore al livello raccomandato del 4,8% del PIL. Secondo le previsioni della primavera 2014 della Commissione, il saldo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe registrare un avanzo del 5,7% del PIL nel 2014. Se la previsione viene corretta per escludere il trasferimento di attivi pensionistici (in linea con le regole statistiche che saranno in vigore dal settembre 2014), nel 2014 il saldo delle amministrazioni pubbliche si attesta a 3,6% del PIL, quindi al di sotto dell'obiettivo nominale stabilito nella raccomandazione. Nell'ipotesi di politiche

invariate, nel 2015 il disavanzo dovrebbe attestarsi al 3,1% del PIL (escludendo l'incidenza del trasferimento di attivi), risultando quindi superiore all'obiettivo raccomandato del 2,8%.

In base alle previsioni di primavera della Commissione, la variazione del saldo strutturale dovrebbe essere esattamente in linea con l'obiettivo raccomandato dell'1% nel 2014 e, essendo pari allo 0,4% del PIL, al di sotto dell'obiettivo nel 2015.

Tabella 1. Polonia — confronto delle previsioni di bilancio

(in % del PIL)	Saldo nominale di bilancio			Variazione del saldo strutturale	
	2013	2014	2015	2014	2015
Previsioni di primavera 2014 della Commissione	-4,3	5,7	-2,9	1,0	0,4
Previsioni di primavera 2014 della Commissione - escluso il trasferimento di attivi pensionistici*	-4,3	-3,6	-3,1	1,0	0,4
Programma di convergenza**	-4,3	5,8	-2,5	1,2	0,6
Obiettivo dell'ultima raccomandazione PDE	-4,8	-3,9	-2,8	1,0	1,2

Note:
* Disavanzo nominale corretto tenendo conto del trasferimento degli attivi pensionistici connessi alla riforma delle pensioni (in linea con quanto formulato nella raccomandazione).
** Saldo strutturale secondo programma, ricalcolato dalla Commissione sulla base dello scenario di programma, utilizzando la metodologia concordata.

Le previsioni della Commissione tengono conto delle misure sufficientemente dettagliate annunciate dalla Polonia nella sua relazione sul seguito effettivo dato alla raccomandazione e nel programma di convergenza. La maggior parte di queste misure erano già state adottate prima che il Consiglio adottasse la nuova raccomandazione nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi il 10 dicembre 2013 e erano già state incluse nelle previsioni della Commissione dell'autunno 2013. Secondo la valutazione della Commissione, le misure supplementari adottate a partire dalla raccomandazione emessa nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi dovrebbero avere un impatto marginale nel 2014 e dovrebbero ridurre il disavanzo dello 0,1% del PIL nel 2015.

Se corretto per la revisione al ribasso della crescita potenziale e per l'andamento delle entrate dal momento della raccomandazione del Consiglio, il miglioramento strutturale dovrebbe attestarsi allo 0,6% del PIL nel 2014, ovvero al di sotto di quanto richiesto dal Consiglio. Tale risultato è confermato da una valutazione dal basso verso l'alto che stima la portata dell'ulteriore sforzo di bilancio nel 2014 in base alle misure discrezionali in materia di entrate e all'andamento della spesa tra lo scenario di base su cui si basa la raccomandazione del Consiglio e le previsioni di primavera 2014 della Commissione. La valutazione mostra uno sforzo di -0,1% del PIL rispetto allo 0,4% richiesto. Nel 2015, sulla base della consueta ipotesi di politiche invariate, la variazione corretta del saldo strutturale dovrebbe essere dello 0,1% del PIL, ben al di sotto dell'1,2% del PIL richiesto dalla raccomandazione PDE rivista. Il risultato è confermato da una valutazione dal basso verso l'alto che prevede uno sforzo di -0,8% del PIL nel 2015, ben al di sotto della stima dello sforzo ritenuto necessario al momento della raccomandazione.

Tabella 2. Polonia - confronto tra la variazione corretta del saldo strutturale e gli impegni di bilancio sulla base delle previsioni di primavera 2014 della Commissione

(in % del PIL)	Variazione corretta del saldo strutturale		Dal basso verso l'alto	
	2014	2015	2014	2015
Previsioni di primavera 2014 della Commissione	0,6	0,1	-0,1	-0,8
Obiettivo PDE	1,0	1,2	0,4	1,0

Dato che nel 2014 la Polonia ha rispettato il saldo nominale e la variazione del saldo strutturale raccomandati, la Commissione ritiene che la procedura debba essere sospesa. Tuttavia, la correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il termine stabilito è a rischio, dato che lo sforzo di bilancio, misurato dalla variazione corretta del saldo strutturale e dalla valutazione dal basso verso l'alto, è ben al di sotto del livello raccomandato. In particolare, per il 2015, e prima della presentazione del bilancio 2015, i servizi della Commissione prevedevano una diminuzione del disavanzo nominale al 3,1% del PIL (escluso il trasferimento di attivi pensionistici) e un miglioramento strutturale pari allo 0,4% del PIL, ossia al di sotto degli obiettivi raccomandati dal Consiglio. Pertanto, il bilancio 2015 deve includere misure di adeguamento strutturale per garantire la conformità alla raccomandazione del Consiglio.

2.2. Valutazione delle misure adottate dalla Croazia

Il 28 gennaio 2014 il Consiglio ha avviato una procedura per i disavanzi eccessivi per la Croazia, raccomandando di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2016. La raccomandazione emessa nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi chiede alla Croazia di raggiungere l'obiettivo di disavanzo nominale del 4,6% del PIL nel 2014, del 3,5% del PIL nel 2015 e del 2,7% del PIL nel 2016[2]. Ciò è in linea con un miglioramento del saldo strutturale pari allo 0,5% del PIL nel 2014, allo 0,9% del PIL nel 2015 e allo 0,7% del PIL nel 2016. La raccomandazione chiede inoltre di adottare misure di risanamento per un importo pari al 2,3% del PIL nel 2014 e dell'1,0% del PIL nel 2015 e nel 2016, in modo da raggiungere il necessario aggiustamento del saldo strutturale. Il 30 aprile 2014 è scaduto il termine impartito alla Croazia per dare seguito effettivo alla raccomandazione e comunicare i dettagli della strategia di risanamento prevista per conseguire gli obiettivi fissati. La Croazia ha presentato una relazione sulle misure adottate nell'ambito del proprio programma di convergenza.

[2] Gli obiettivi non sono corretti tenendo conto dell'incidenza del trasferimento di attivi connessi alla riforma delle pensioni. Tuttavia, con l'introduzione del SEC 2010, nell'autunno 2014, tale incidenza sarà esclusa dai dati che costituiranno la base della valutazione nell'ambito del patto di stabilità e crescita a partire da quel momento.

Tabella 3. Croazia — confronto delle previsioni di bilancio

(in % del PIL)	Saldo nominale di bilancio		Variazione del saldo strutturale	
	2014	2015	2014	2015
Previsioni di primavera 2014 della Commissione	-3,8	-3,1	0,4	0,8
*p.m. previsioni di primavera 2014 della Commissione - escluso il trasferimento di attivi pensionistici**	*-4,6*	*-3,8*	*0,4*	*0,8*
Programma di convergenza**	-4,4	-3,5	-0,3	0,9
Obiettivo dell'ultima raccomandazione PDE	-4,6	-3,5	0,5	0,9

Note:
* Disavanzo nominale corretto tenendo conto del trasferimento degli attivi pensionistici connessi alla riforma delle pensioni.
** Saldo strutturale secondo programma, ricalcolato dalla Commissione sulla base dello scenario di programma, utilizzando la metodologia concordata. Il programma di convergenza utilizza diverse metodologie contabili per gli esercizi passati e futuri. Ciò riduce artificialmente e sostanzialmente (di almeno lo 0,5% del PIL) il miglioramento nel saldo strutturale (ricalcolato) nel 2014.

Sulla base delle informazioni attualmente disponibili e delle previsioni di primavera 2014 dei servizi della Commissione, il disavanzo pubblico dovrebbe raggiungere il 3,8% del PIL nel 2014 e il 3,1% del PIL nel 2015. Adeguando le proiezioni al fine di escludere il trasferimento di attivi pensionistici (in linea con le norme statistiche che saranno in vigore dal settembre 2014), il disavanzo pubblico dovrebbe corrispondere rispettivamente al 4,6% e al 3,8% del PIL nel 2014 e nel 2015. Lo scenario di base dei servizi della Commissione non comprende tuttavia il complesso delle misure nel pacchetto di risanamento, a causa dell'insufficiente specificazione di alcune misure (come i risparmi sulle sovvenzioni o i trasferimenti sociali) e alcune incertezze circa il trattamento contabile di alcune misure (ad esempio, nel caso del ritiro degli utili dalle imprese statali). Tuttavia, con l'aggiustamento previsto, l'obiettivo nominale fissato nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi dovrebbe essere raggiunto nel 2014, mentre nel 2015 l'obiettivo nominale non sarà raggiunto per ¼% del PIL. Il saldo strutturale dovrebbe migliorare dello 0,4% del PIL nel 2014 e dello 0,8% del PIL nel 2015, in entrambi gli anni lievemente inferiore rispetto al miglioramento dello 0,5% e dello 0,9% del PIL richiesto dalla raccomandazione PDE.

Tabella 4. Croazia - confronto tra la variazione corretta del saldo strutturale e l'impegno di bilancio sulla base delle previsioni di primavera 2014 della Commissione

(in % del PIL)	Variazione corretta del saldo strutturale		Dal basso verso l'alto	
	2014	2015	2014	2015
Previsioni di primavera 2014 della Commissione	0,2	0,8	2,3	1,1
Obiettivo PDE	0,5	0,9	2,3	1,0

Procedendo a un'attenta analisi basata sulla variazione corretta del saldo strutturale e sull'approccio dal basso verso l'alto come richiesto per la valutazione del seguito effettivo dato alle raccomandazioni, il saldo strutturale corretto mostrerebbe un miglioramento dello 0,2% del PIL nel 2014 e uno sforzo dello 0,8% del PIL per il 2015, al di sotto del requisito in

entrambi gli anni, ma solo marginalmente nel 2015. Al contempo, sulla base della valutazione dal basso verso l'alto, lo sforzo di bilancio sarebbe compiuto, sia nel 2014 che nel 2015, con misure pari al 2,3% del PIL nel 2014, in linea con il requisito, e all'1,1% del PIL nel 2015, lievemente al di sopra dell'1% del PIL raccomandato. Ciò è la conseguenza del fatto che l'aggiustamento di bilancio previsto dal programma è sostenuto da un'ampia serie di misure, tra cui l'aumento dei contributi pensionistici e previdenziali e i risparmi di spesa sulle sovvenzioni, il consumo intermedio e i trasferimenti sociali. Nell'ambito dell'attenta analisi è necessario tener conto del fatto che tutte queste misure sono state adottate a partire dal gennaio 2014 in risposta alla decisione del Consiglio sull'esistenza di un disavanzo eccessivo. Il forte impegno delle autorità per rispettare la raccomandazione del Consiglio si riflette anche nel fatto che, quando è apparso evidente che la revisione del bilancio 2014 del marzo dello stesso anno non era sufficiente ad adeguarsi alla raccomandazione emessa nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi, le autorità hanno adottato misure supplementari pari allo 0,4% del PIL.

In considerazione del fatto che l'obiettivo nominale dovrebbe essere conseguito nel 2014, che l'approccio dal basso verso l'alto dimostra che la Croazia ha adottato tutte le misure ritenute necessarie per conseguire gli obiettivi strutturali definiti nella raccomandazione PDE e tenendo conto dell'attenta analisi e degli altri fattori di tipo qualitativo elencati in precedenza, la Commissione ritiene che per la Croazia la procedura debba essere sospesa. Tuttavia, considerando che nel 2015, e prima della presentazione del bilancio 2015, i servizi della Commissione prevedono che il saldo nominale e il miglioramento strutturale siano al di sotto degli obiettivi raccomandati dal Consiglio, il bilancio 2015 deve prevedere misure di aggiustamento strutturale per garantire la conformità alla raccomandazione del Consiglio.

3. CONCLUSIONE

La Commissione ritiene che Polonia e Croazia abbiano dato seguito effettivo alle raccomandazioni e che non sia necessaria, allo stato attuale, alcuna misura supplementare nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi. La Commissione continuerà a seguire con attenzione l'andamento dei bilanci, in conformità al trattato e al patto di stabilità e crescita.

Allegato. Tabelle relative alla procedura per i disavanzi eccessivi

Tabella A1. Aggiustamento dello sforzo strutturale apparente per la revisione della crescita potenziale – dettagli del calcolo

PL	Crescita potenziale del PIL sottesa alla raccomandazione del Consiglio (%)	Crescita potenziale del PIL al momento della valutazione (%)	Errore nella previsione (%)	Spesa strutturale (% del PIL potenziale)	Coefficiente di correzione α (% del PIL nominale potenziale)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	2,5	3,2	-0,8	41,3	-0,3
2015	2,5	3,4	-0,9	40,7	-0,4

HR	Crescita potenziale del PIL sottesa alla raccomandazione PDE del Consiglio (%)	Crescita potenziale del PIL al momento della valutazione (%)	Errore nella previsione (%)	Spesa strutturale (% del PIL potenziale)	Coefficiente di correzione α (% del PIL nominale potenziale)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)*(4)/100
2014	-0,2	0,3	-0,5	44,6	-0,2
2015	0,6	0,6	0,0	45,0	0,0

Tabella A2. Aggiustamento dello sforzo strutturale apparente per la revisione delle entrae straordinarie o inferiori al previsto – Dettagli del calcolo

PL	Variazione delle entrate correnti (su base annua) (miliardi)		Misure discrezionali in materia di entrate correnti (miliardi)		Previsioni di crescita del PIL nominale (%)		Variazione del divario tra prodotto effettivo e potenziale		Entrate correnti nell'anno t-1 (miliardi)		Divario nelle entrate (miliardi)*	PIL nominale	Coefficiente di correzione β (% del PIL nominale)
	raccom.	valutazione	raccom.	valutazione	raccom.	valutazione	raccom.	valutazione	raccom.	valutazione		valutazione	
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014	22,7	27,3	6,8	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0	582,7	597,3	2,0	1705,5	0,1
2015	32,1	34,9	5,9	6,5	0,0	0,1	0,4	0,1	605,4	624,6	-0,3	1791,0	0,0
	*elasticità delle entrate (ε): 0,78												

HR	Variazione delle entrate correnti (su base annua)		Misure discrezionali in materia di entrate correnti (miliardi)		Previsioni di crescita del PIL nominale (%)		Variazione del divario tra prodotto effettivo e potenziale		Entrate correnti nell'anno t-1 (miliardi)		Divario nelle entrate (miliardi)*	PIL nominale	Coefficiente di correzione β (% del PIL nominale)
	(1)	(1')	(2)	(2')	(3)	(3')	(4)	(4')	(5)	(5')	(6)=[(1')-(2')-[(3')+(ε-1)*(4')/100]*(5')]-[(1)-(2)-[(3)+(ε-1)*(4)/100]*(5)]	(7)	(8)=100*(6)/(7)
2014	3,1	4,0	2,2	5,9	0,0	0,0	0,7	-0,9	131,0	133,9	-0,2	328,9	-0,1
2015	5,2	4,9	0,0	1,2	0,0	0,0	0,6	0,1	134,0	137,8	0,0	335,0	0,0
	*elasticità delle entrate (ε): 0,86												