



Bruxelles, 14.2.2020
COM(2020) 68 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Romania

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

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Romania

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

1. INTRODUZIONE

L'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("il trattato") stabilisce la procedura per i disavanzi eccessivi. 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 eccessivi¹, che è parte integrante del patto di stabilità e crescita (PSC).

Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 2, del trattato, la Commissione esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base di due criteri, ovvero: a) se il rapporto tra disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e 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 abbia 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 si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.

L'articolo 126, paragrafo 3, del trattato dispone che se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i predetti criteri, la Commissione prepara 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*".

Dalla primavera 2017 la Romania è ininterrottamente oggetto di procedure per deviazione significativa nell'ambito del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. A seguito della deviazione significativa della Romania dall'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016, il Consiglio ha avviato nel 2017 una procedura per deviazione significativa. Da allora il Consiglio ha formulato raccomandazioni con cadenza semestrale alle quali la Romania non ha reagito con misure efficaci, discostandosi in modo significativo e ripetuto dal percorso di aggiustamento raccomandato.

Stando ai dati notificati dalle autorità rumene il 30 settembre 2019², e successivamente convalidati da Eurostat³, nel 2018 il disavanzo nominale delle amministrazioni pubbliche in

¹ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 6. La relazione tiene inoltre conto delle "Specifiche sull'attuazione del patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", adottate dal comitato economico e finanziario il 5 luglio 2016, consultabili sul sito: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² A norma del regolamento (CE) n. 479/2009 gli Stati membri devono comunicare alla Commissione due volte l'anno i livelli previsti ed effettivi del loro disavanzo e del loro debito pubblico. La comunicazione più recente della Romania è disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

Romania ha raggiunto il 3,0 % del PIL, mentre il debito ammontava al 35,0 % del PIL. Per il 2019 la notifica prevedeva un disavanzo nominale delle amministrazioni pubbliche pari al 2,8 % del PIL. Tenuto conto delle cifre riviste del PIL comunicate dall'ufficio nazionale di statistica dopo la pubblicazione del comunicato stampa di Eurostat, i rapporti nominali relativi al 2018 hanno subito una lieve modifica con un disavanzo pari al 2,9 % del PIL e un debito pari al 34,7 % del PIL.

Il 10 dicembre 2019 il governo ha adottato e trasmesso al Parlamento la strategia di bilancio per il periodo 2020-22 (la "strategia di bilancio") con un obiettivo di disavanzo per competenza del 3,8 % del PIL nel 2019.

Il dato previsto per il disavanzo del 2019 sembrerebbe di primo acchito indicare l'esistenza di un disavanzo eccessivo in Romania rispetto a quanto stabilito dal trattato, prima tuttavia dell'esame di tutti i fattori indicati di seguito.

Tabella 1- Disavanzo e debito pubblico (% del PIL)

	2015	2016	2017	2018	2019		2020		2021	
					COM	FS	COM	FS	COM	FS
Saldo delle amministrazioni pubbliche	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Debito lordo delle amministrazioni pubbliche	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Fonti: previsioni d'inverno 2020 della Commissione, integrate da variabili di bilancio (COM) e Strategia di bilancio

La Commissione ha pertanto elaborato la presente relazione, il cui obiettivo è valutare globalmente la prevista deviazione dal criterio del disavanzo, tenendo debitamente conto del contesto economico e di tutti gli altri fattori significativi, al fine di valutare se sia giustificato avviare una procedura per i disavanzi eccessivi. La sezione 2 della relazione esamina il criterio del disavanzo. La sezione 3 esamina il criterio del debito. La sezione 4 analizza gli investimenti pubblici e altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine della Romania. L'analisi contenuta nella presente relazione si basa sulle previsioni intermedie d'inverno 2020 della Commissione che, tuttavia, presentano soltanto dati sul PIL e l'inflazione; essa è stata pertanto integrata con proiezioni su variabili di bilancio.

2. CRITERIO DEL DISAVANZO

Nel 2018 la Romania ha registrato un disavanzo pubblico del 2,9 % del PIL. Sulla base della strategia di bilancio il disavanzo pubblico della Romania dovrebbe aumentare per attestarsi al 3,8 % del PIL nel 2019. Si tratta di un livello ben al di sopra e non prossimo al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato.

Il superamento del valore di riferimento del trattato nel 2019, inoltre, non è eccezionale ai fini del trattato e del patto di stabilità e crescita, poiché non è determinato né da un evento inconsueto né da una grave recessione economica. Le previsioni di inverno 2020 della Commissione prevedono una crescita del PIL reale del 3,9 % nel 2019 e del 3,8 % nel 2020 e

³ Comunicato stampa di Eurostat n. 161/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064349/2-21102019-AP-EN.pdf/61ae39d7-6764-2a16-ede5-e6da00249c27>

un divario tra prodotto effettivo e potenziale attorno allo zero. Le voci una tantum, che nel 2019 hanno rappresentato lo 0,1 % del PIL, erano dovute al rimborso dell'imposta di bollo ambientale sulle autovetture.

Infine, il superamento del valore di riferimento del 3 % del PIL non è temporaneo ai fini del trattato e del patto di stabilità e crescita. In effetti, sia le previsioni di bilancio della Commissione sia quelle formulate dal governo nella strategia di bilancio prevedono che il disavanzo resti al di sopra del valore di riferimento nel 2020 e nel 2021. Le previsioni di inverno 2020 della Commissione, integrate dalle variabili di bilancio, prevedono un disavanzo delle amministrazioni pubbliche del 4,0 % del PIL nel 2019, del 4,9 % nel 2020 e del 6,9 % nel 2021. Il previsto aumento del disavanzo è dovuto principalmente ai significativi aumenti dei trattamenti pensionistici scattati nell'estate del 2019, e in particolare a un aumento delle pensioni del 40 % previsto per il settembre 2020 e a un'ulteriore rivalutazione delle pensioni prevista per il settembre 2021. Inoltre, tra dicembre 2019 e gennaio 2020, le autorità hanno adottato nuovi sgravi fiscali (riduzioni delle accise sul carburante e sui contributi previdenziali per i lavoratori a tempo parziale e soppressione di prelievi speciali nei settori bancario ed energetico) e hanno raddoppiato l'assegno per i figli a carico (la cui entrata in vigore è prevista nell'agosto 2020). Nella strategia di bilancio il governo prevede un disavanzo delle amministrazioni pubbliche del 3,6 % del PIL nel 2020 e del 3,4 % nel 2021. Le previsioni di un disavanzo più basso contenute nella strategia di bilancio, rispetto a quelle della Commissione, si fondano in particolare sui seguenti elementi: 1) proiezioni macroeconomiche sottostanti più ottimistiche; 2) una riduzione della previsione di spesa per beni e servizi che non è del tutto giustificata alla luce delle misure attuate; 3) il fatto che la strategia di bilancio non sembra tenere pienamente conto dell'impatto sul bilancio dell'aumento delle pensioni, in particolare a partire dal 2021. 4) il fatto che la strategia di bilancio non tiene conto dell'impatto degli sgravi fiscali e del raddoppio dell'assegno per i figli a carico.

In sintesi, il disavanzo previsto per il 2019 è superiore e non prossimo al valore di riferimento del 3 % del PIL previsto dal trattato. Il superamento non è da considerarsi né eccezionale né temporaneo ai fini del trattato e del patto di stabilità e crescita. L'analisi sembrerebbe quindi indicare che il criterio del disavanzo ai sensi del trattato e del regolamento (CE) n. 1467/97 non sia soddisfatto. Tuttavia, tutti i fattori significativi elencati di seguito vengono tenuti in debita considerazione.

3. CRITERIO DEL DEBITO

Nel 2018 il debito delle amministrazioni pubbliche della Romania è ammontato al 34,7 % del PIL. Sia la strategia di bilancio sia le previsioni d'inverno 2020 della Commissione prevedono che il debito delle amministrazioni pubbliche aumenterà fino al 2021, rimanendo tuttavia al di sotto del valore di riferimento previsto dal trattato. La strategia di bilancio prevede che il debito aumenterà al 37,8 % nel 2021. Le previsioni d'inverno 2020 della Commissione indicano un aumento più marcato, al 41,9 % nel 2021. La differenza tra le diverse proiezioni deriva principalmente dalle stime più basse del disavanzo pubblico inserite nella strategia di bilancio.

La Romania rispetta pertanto il criterio del debito definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/97.

4. FATTORI SIGNIFICATIVI

A norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato, 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*". 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*".

A norma dell'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, quando il rapporto debito/PIL non supera il valore di riferimento si tiene conto di tutti i fattori significativi nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo di cui all'articolo 126, paragrafi 4, 5 e 6, del trattato.

Basandosi su tali disposizioni, le sottosezioni seguenti esaminano 1) la posizione economica a medio termine; 2) la posizione di bilancio a medio termine, compresa la valutazione della conformità con l'aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine, l'andamento degli investimenti pubblici e il funzionamento del quadro nazionale di bilancio; 3) l'evoluzione a medio termine del debito pubblico, nonché la sua dinamica e sostenibilità; e 4) altri fattori addotti dallo Stato membro.

4.1. Posizione economica a medio termine

Il PIL reale è cresciuto fortemente negli ultimi anni sospinto dai consumi. La crescita potenziale del PIL, che permane elevata, dovrebbe secondo le previsioni ridursi gradualmente a causa del rallentamento della crescita della produttività totale dei fattori e delle tendenze demografiche negative. La Romania ha registrato progressi limitati per quanto riguarda le riforme strutturali.

Condizioni congiunturali e crescita potenziale

Il PIL reale è cresciuto fortemente negli ultimi anni sospinto dai consumi. La crescita del PIL reale, che ha raggiunto un picco del 7,1 % nel 2017 per poi scendere fino al 4,4 % nel 2018, dovrebbe secondo le previsioni d'inverno 2020 della Commissione attestarsi al 3,9 % nel 2019. I consumi privati hanno costituito il principale motore di crescita, risultato delle condizioni tese sul mercato del lavoro e del forte aumento dei salari, in particolare nel settore pubblico. Per il 2019 ci si aspetta che gli investimenti abbiano dato un contributo significativo alla crescita, soprattutto grazie al settore della costruzione. Il contributo delle esportazioni nette alla crescita del PIL è negativo dal 2014 in un contesto di graduale perdita di competitività del costo. E tale tendenza negativa si è ulteriormente accentuata nel 2019, in quanto la crescita delle esportazioni ha subito un rallentamento superiore a quella delle importazioni. Il ristagno più marcato della domanda estera, che è stato il fattore principale alla base della debole crescita delle esportazioni, ha anche determinato una riduzione della produzione industriale. Di conseguenza, il disavanzo delle partite correnti ha registrato un aumento costante raggiungendo, come previsto, il 5,1 % del PIL nel 2019.

La Commissione prevede una riduzione della crescita del PIL reale, che dovrebbe comunque restare solida, al 3,8 % nel 2020 e al 3,5 % nel 2021. Le significative misure di stimolo di bilancio previste nel 2020 e 2021 dovrebbero dare nuovo slancio ai consumi privati,

stimolando al contempo le importazioni. Gli investimenti dovrebbero rimanere sostenuti nel 2020 grazie al settore della costruzione e al previsto maggiore utilizzo dei fondi di investimento dell'UE. Il contributo delle esportazioni nette dovrebbe rimanere negativo nel periodo oggetto delle previsioni, contribuendo al peggioramento del già elevato disavanzo delle partite correnti.

Secondo le stime della Commissione, basate sulle previsioni d'inverno 2020, la crescita potenziale del PIL dovrebbe diminuire gradualmente dal 4,7 % nel 2018 al 3,9 % nel 2021. La produttività totale dei fattori, benché prevista al ribasso, dovrebbe rimanere il principale fattore alla base della crescita potenziale del PIL. Il contributo dell'accumulazione di capitale dovrebbe rimanere relativamente stabile. D'altro canto, si prevede che il contributo del lavoro (già modesto) passi in territorio negativo, principalmente a causa della tendenza alla diminuzione della popolazione in età lavorativa.

Secondo le proiezioni, nel 2019 il divario tra prodotto effettivo e potenziale dovrebbe essere sceso allo 0,1 % del PIL potenziale, rispetto allo 0,6 % del 2018. E la Commissione prevede che passerà leggermente in territorio negativo negli anni successivi (-0,1 % nel 2020 e -0,5 % nel 2021).

Tabella 2 - Andamento macroeconomico e di bilancio (% del PIL)

	2018	2019		2020		2021	
	COM	COM	FS	COM	FS	COM	FS
PIL reale (variazione %)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
Deflatore del PIL (variazione %)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
PIL potenziale (variazione %)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Divario tra prodotto effettivo e potenzial (in % del PIL potenziale)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Debito lordo delle amministrazioni	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Saldo delle amministrazioni pubbliche	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Saldo primario	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Misure una tantum e altre misure	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
Formazione lorda di capitale fisso delle amministrazioni pubbliche	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Saldo primario corretto per il ciclo	-2,0	-2,8	-	-3,6	-	-5,4	-
Saldo strutturale ^b	-2,8	-3,9	-3,7	-4,9	-3,4	-6,8	-3,2
Saldo primario strutturale	-1,6	-2,7	-	-3,6	-	-5,4	-

Note:

^a In percentuale del PIL salvo se altrimenti specificato

^b Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum.

Fonti: previsioni d'inverno 2020 della Commissione, integrate da variabili di bilancio (COM), Strategia di bilancio 2020-22 e previsioni di autunno della Commissione nazionale per la strategia e le previsioni (FS)

Riforme strutturali

Nel febbraio 2019 la Commissione aveva concluso che la Romania presentava squilibri macroeconomici⁴. Secondo la Commissione le vulnerabilità sono legate alla perdita di competitività del costo e all'aumento del disavanzo delle partite correnti, in un contesto di politica di bilancio espansiva e di imprevedibilità del clima imprenditoriale. Nel luglio 2019 il Consiglio ha emanato raccomandazioni specifiche per paese,⁵ invitando ad adottare misure per affrontare tali squilibri ed altri problemi strutturali.

In particolare il Consiglio ha raccomandato alla Romania di assicurare la completa attuazione del quadro di bilancio, rafforzare l'adempimento degli obblighi tributari e la riscossione dei tributi, salvaguardare la stabilità finanziaria e la solidità del settore bancario, garantire la sostenibilità del sistema pensionistico pubblico e la redditività a lungo termine dei fondi pensionistici del secondo pilastro, garantire che i salari minimi siano fissati sulla base di criteri obiettivi e che le iniziative legislative non compromettano la certezza del diritto e migliorare il governo societario delle imprese statali.

Le autorità hanno continuato a derogare alle norme del quadro nazionale di bilancio, rendendolo di fatto in gran parte inefficace.

Il tasso di conformità per quanto riguarda la presentazione delle dichiarazioni dei redditi è rimasto relativamente stabile. Il divario dell'IVA, per quanto secondo le stime sia diminuito nel 2017 e 2018, resta tra i più alti dell'UE. Le autorità fiscali non hanno conseguito gli obiettivi in materia di gettito fiscale per il 2019, in parte a causa di una previsione eccessivamente ottimistica di tali obiettivi.

La sostenibilità del sistema pensionistico pubblico è peggiorata a seguito della nuova legge sulle pensioni, adottata nell'estate del 2019, che aumenta in modo significativo la spesa pubblica per le pensioni in un periodo molto breve. Peraltro, all'inizio del 2020 la Romania ha abrogato o modificato una parte delle disposizioni giuridiche che minacciavano la sostenibilità a lungo termine dei fondi pensione del secondo pilastro.

All'inizio del 2020 la Romania ha inoltre soppresso l'imposta bancaria sulle attività totali per far fronte alle preoccupazioni sulla stabilità finanziaria e la solidità del settore bancario.

Secondo le autorità, l'aumento del salario minimo, entrato in vigore il 1° gennaio 2020, si basava su una formula che teneva conto di diversi indicatori economici. Tuttavia non è stato messo in atto un meccanismo oggettivo.

Per quanto riguarda la prevedibilità del processo decisionale, il numero di ordinanze di emergenza permane tuttora molto elevato, mentre la valutazione ex ante dell'impatto normativo continua ad essere carente, come pure la qualità delle consultazioni pubbliche. La legge sul governo societario delle imprese di proprietà dello Stato continua a essere scarsamente applicata.

⁴ Cfr. comunicazione della Commissione COM(2019) 150 final, del 27.2.2019 *"Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011"*.

⁵ Raccomandazione del Consiglio, del 9 luglio 2019, sul programma nazionale di riforma 2019 della Romania e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2019 della Romania (GU C 301 del 5.9.2019, pag. 135).

4.2. Posizione di bilancio a medio termine

Dal 2016 la Romania persegue una politica di bilancio espansiva basata su sgravi fiscali e aumenti della spesa corrente. Secondo le previsioni d'inverno 2020 della Commissione (integrate da variabili di bilancio), nel 2019 il disavanzo strutturale dovrebbe essere aumentato al 3,9 %, dallo 0,2 % del PIL nel 2015. Dalla primavera 2017 il Consiglio, nell'ambito della procedura per deviazione significativa, ha formulato raccomandazioni con cadenza semestrale, alle quali la Romania non ha reagito con misure efficaci, discostandosi in modo significativo e ripetuto dal percorso di aggiustamento raccomandato. Le autorità hanno sistematicamente derogato alle norme nazionali in materia di bilancio, rendendole così largamente inefficaci.

Saldo strutturale e aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine

Obiettivo a medio termine e saldo strutturale

Nel suo programma di convergenza 2019 la Romania ha confermato il proprio obiettivo a medio termine per la posizione di bilancio, ossia un saldo strutturale di -1,0 % del PIL. Tale obiettivo a medio termine tiene conto delle disposizioni del trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria.

Dal 2016 la Romania persegue una politica di bilancio espansiva basata su sgravi fiscali e aumenti della spesa corrente. Di conseguenza, nel 2016 la Romania si è discostata dal suo obiettivo di bilancio a medio termine. Nel 2018 il saldo strutturale è stato pari a -2,8 % del PIL, ben al di sotto dell'obiettivo di bilancio a medio termine. Nella strategia di bilancio la Romania prevede un peggioramento del saldo strutturale nel 2019 e un graduale miglioramento strutturale nel periodo 2020-2022, ma non prevede tuttavia di conseguire il suo obiettivo a medio termine entro il 2022. Secondo le previsioni d'inverno 2020 della Commissione (integrate da variabili di bilancio), il disavanzo strutturale dovrebbe aumentare in modo costante e significativo tra il 2018 e il 2021 sospinto dal previsto aumento del disavanzo nominale.

Conformità con l'aggiustamento raccomandato verso l'obiettivo di bilancio a medio termine

Dalla primavera 2017 la Romania è ininterrottamente oggetto di procedure per deviazione significativa. A seguito della deviazione significativa dall'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016, il Consiglio ha avviato nel 2017 una procedura per deviazione significativa. Da allora il Consiglio ha formulato raccomandazioni con cadenza semestrale alle quali la Romania non ha reagito con misure efficaci, discostandosi in modo significativo e ripetuto dal percorso di aggiustamento raccomandato. La più recente raccomandazione, adottata dal Consiglio il 5 dicembre 2019, invita la Romania ad assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate e delle misure una tantum, non superi il 4,4 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dell'1,0 % del PIL.

I calcoli basati sulle previsioni d'inverno 2020 della Commissione (integrate da variabili di bilancio) indicano un rischio di deviazione significativa da entrambi i parametri nel 2020.

Tabella 3 - Sintesi delle raccomandazioni relative alla procedura per deviazione significativa della Romania.

Raccomandazione del Consiglio	Miglioramento strutturale raccomandato (% del PIL)	Sforzo strutturale al momento della valutazione (% del PIL)	Conclusione del Consiglio
Autunno 2019	1,0 nel 2020		
Primavera 2019	1,0 nel 2019, 0,75 nel 2020	-0,8 nel 2019, -0,8 nel 2020	Nessun provvedimento
Autunno 2018	1,0 nel 2019	-0,7 nel 2019	Nessun provvedimento
Primavera 2018	0,8 nel 2018, 0,8 nel 2019	0,0 nel 2018, -0,1 nel 2019	Nessun provvedimento
Autunno 2017	0,8 nel 2018	-0,4 nel 2018	Nessun provvedimento
Primavera 2017	0,5 nel 2017	-1,1 nel 2017	Nessun provvedimento

Investimenti pubblici

Gli investimenti pubblici hanno registrato nel 2017 il livello più basso dall'adesione del paese all'UE (2,6 % del PIL) e nel 2018 sono aumentati soltanto di poco, attestandosi al 2,7 % del PIL. Si tratta di un dato al di sotto della media dell'UE e molto al di sotto della media dei paesi vicini. Le previsioni d'inverno 2020 della Commissione, integrate da variabili di bilancio ai fini della presente relazione, prevedono un aumento degli investimenti pubblici al 3,2 % del PIL nel 2019.

Quadro nazionale di bilancio

La legge sulla responsabilità di bilancio fissa regole di bilancio numeriche al fine di orientare il processo di bilancio. Essa prevede una regola sul disavanzo strutturale che impone il rispetto dell'obiettivo a medio termine di un saldo strutturale pari a -1,0 % del PIL o la convergenza verso lo stesso. Il quadro nazionale contiene inoltre varie norme ausiliarie concernenti l'equilibrio di bilancio e le voci di spesa e di entrata. Inoltre, il governo è tenuto a preparare un aggiornamento della strategia di bilancio che stabilisce le ipotesi macroeconomiche, la pianificazione di bilancio a medio termine e i massimali di spesa, che dovrebbe orientare la predisposizione del bilancio annuale, e a trasmetterlo al parlamento entro il 15 agosto dell'anno precedente.

Dal 2016 il governo ha derogato sistematicamente e ripetutamente a molte norme di bilancio, rendendole così largamente inefficaci. In particolare, l'obiettivo originario del bilancio 2019, che prevedeva un disavanzo nominale del 2,8 % del PIL (in termini di cassa), era incompatibile con la regola del disavanzo strutturale. Le modifiche al bilancio adottate nell'agosto e nel novembre 2019 hanno inoltre derogato a una serie di norme ausiliarie di

bilancio e, nel secondo caso, alla norma sul disavanzo strutturale, portando l'obiettivo di disavanzo per il 2019 al 4,4 % del PIL (in termini di cassa). Inoltre, nel 2019, analogamente agli anni precedenti, le autorità non hanno inviato al parlamento un aggiornamento della strategia di bilancio a medio termine entro la scadenza prevista di agosto, compromettendo quindi il ruolo di orientamento della strategia di bilancio. Il bilancio 2020 e la relativa strategia di bilancio non hanno rispettato inoltre la norma sul saldo strutturale e diverse norme ausiliarie di bilancio.

4.3. Posizione del debito pubblico a medio termine

La Romania deve far fronte a rischi elevati per la sostenibilità di bilancio a medio e lungo termine, dovuti a disavanzi di bilancio elevati e ai costi legati all'invecchiamento.

Dinamica e sostenibilità del debito⁶

Il debito delle amministrazioni pubbliche della Romania è attualmente ben al di sotto del valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato (34,7 % del PIL nel 2018). Tuttavia, dato l'elevato disavanzo primario strutturale, il rapporto debito/PIL è destinato a crescere rapidamente. A politiche invariate si prevede che il rapporto debito/PIL supererà la soglia del 60 % nel 2025 e oltrepasserà il 90 % entro il 2030. L'andamento del debito è sensibile agli shock che interessano la crescita, il bilancio e i tassi di interesse. La struttura per scadenze del debito pubblico aiuta a mitigare tali vulnerabilità, in quanto soltanto il 3,3 % del debito complessivo delle amministrazioni pubbliche ha scadenza inferiore a un anno. Tuttavia, l'elevata quota del debito pubblico denominato in valuta estera, e il fatto che una parte sostanziale del debito sia nelle mani di non residenti, rappresentano un rischio supplementare, come pure la posizione patrimoniale netta sull'estero negativa.

Il valore dell'indicatore di "individuazione precoce" delle tensioni di bilancio ("S0"), elaborato dalla Commissione europea per valutare i rischi a un anno, si trova al di sotto della soglia critica.

L'indicatore del divario di sostenibilità a medio termine ("S1") evidenzia rischi elevati, indicando che la Romania dovrebbe procedere a un aggiustamento di bilancio di 5,7 punti percentuali del PIL per contenere il debito al di sotto del 60 % del PIL entro il 2034. Si tratta del valore più elevato tra gli Stati membri.

Anche l'indicatore del divario di sostenibilità a lungo termine ("S2") evidenzia rischi elevati, indicando la necessità di un aggiustamento di bilancio di 8,8 punti percentuali del PIL per garantire una stabilizzazione a lungo termine del rapporto debito pubblico/PIL. Questo valore - il più elevato tra gli Stati membri - è determinato dall'elevata posizione iniziale di bilancio (un contributo di 5,1 punti percentuali) e dai costi legati all'invecchiamento, in particolare la spesa pensionistica e sanitaria (un contributo di 3,7 punti percentuali).

La percezione del rischio sovrano della Romania da parte dei mercati finanziari si colloca al limite inferiore dell'"investment grade" e al debito sovrano del paese è assegnato un rating "BBB-", o equivalente, da parte delle tre principali agenzie di rating. Il 10 dicembre 2019

⁶ La presente sezione è basata sul modello di sorveglianza della sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Monitor*) 2019 della Commissione europea, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf

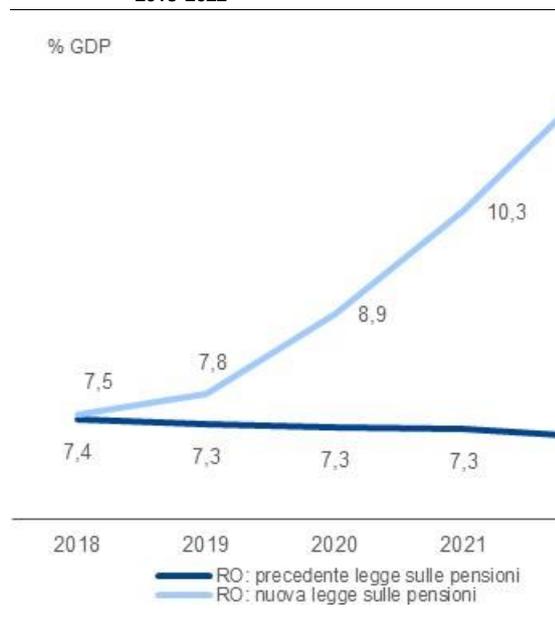
S&P Global Ratings ha declassato da stabili a negative le prospettive per il paese a causa dell'orientamento di bilancio della Romania.

Nuova legge sulle pensioni

La legge sulle pensioni, entrata in vigore nell'estate 2019, ha modificato in modo sostanziale diversi parametri del regime pensionistico pubblico. Essa ha introdotto le seguenti modifiche principali: i) aumenti ad hoc delle pensioni fino al 2021 al posto di un'indicizzazione standard: del 15 % dal settembre 2019 (già incluso nella legge di bilancio 2019), del 40 % dal settembre 2020 e del 6 % dal settembre 2021; ii) a partire dal 2022 l'indicizzazione delle pensioni sarà pari al 100 % del tasso di inflazione più il 50 % della crescita media reale dei salari lordi; iii) le nuove pensioni saranno calcolate utilizzando come denominatore un periodo contributivo fisso di 25 anni invece dei 25-35 anni (a seconda dell'anno di pensionamento) della legge precedente; iv) dal settembre 2021 le pensioni in essere saranno ricalcolate al rialzo sulla base della nuova formula.

Visto il suo calendario di attuazione, la nuova legge è destinata ad aumentare in modo significativo la spesa pubblica per le pensioni in un breve lasso di tempo. Essa costituisce il principale fattore alla base del previsto rapido aumento del disavanzo delle amministrazioni pubbliche e degli elevati rischi per la sostenibilità di bilancio. Inoltre, la legge non è corredata di misure atte ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e la durata della vita lavorativa oltre il minimo legale, due aspetti fondamentali per migliorare sia l'adeguatezza delle pensioni sia la sostenibilità del sistema pensionistico.

Grafico 1 - Spesa pubblica lorda per le pensioni nel periodo 2018-2022



Fonte: Commissione europea, scheda per paese sulle pensioni pubbliche per la relazione 2018 sull'invecchiamento demografico – Romania (aggiornamento del 2019)

4.4. Altri fattori addotti dallo Stato membro

Il 6 febbraio 2020 le autorità rumene hanno sottoposto, per lettera, alla Commissione altri fattori significativi da considerare in sede di valutazione, conformemente all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97.

Le autorità sostengono che il peggioramento del disavanzo di bilancio nel 2019 è largamente dovuto all'aumento della spesa per il personale, l'assistenza sociale e gli investimenti, mentre le entrate in percentuale del PIL sono rimaste sostanzialmente stabili. Inoltre, le autorità sostengono che, sul versante della spesa, il risultato di bilancio per il 2019 è stato influenzato negativamente da varie voci una tantum⁷.

Le autorità sostengono che la strategia di bilancio indica un graduale aggiustamento del disavanzo di bilancio nel medio termine, che tuttavia rimarrà al di sopra del valore di riferimento fino al 2021. L'aggiustamento è previsto dopo tre anni di peggioramento continuo del bilancio. Le autorità hanno spiegato inoltre che il ritmo del previsto risanamento di bilancio è fortemente limitato dal quadro giuridico in vigore, in particolare dalle disposizioni della nuova legge sulle pensioni approvata dal parlamento nel 2019.

Per quanto riguarda le condizioni macroeconomiche, secondo le autorità l'economia rumena è cresciuta a un tasso reale del 4,1 % nei primi tre trimestri del 2019, grazie soprattutto agli investimenti e ai consumi privati, in un contesto di rallentamento di questi ultimi. Le autorità prevedono una crescita del PIL reale del 4,0 % nel 2019, con un leggero rallentamento rispetto al 2018 e marginalmente al di sotto del livello potenziale. La crescita nominale, che ha registrato un'accelerazione a partire dal 2016, dovrebbe secondo le autorità rimanere solida nel medio termine.

Infine, le autorità hanno ricordato che la Romania ha adottato nel 2008 una riforma delle pensioni che prevede un secondo pilastro obbligatorio basato sui fondi pensione privati da affiancare al primo pilastro del sistema pensionistico a ripartizione. E hanno indicato che il costo annuo del secondo pilastro è risultato in media prossimo allo 0,7 % del PIL nel periodo 2014-15 e che dovrebbe essere pari allo 0,8 % del PIL nel periodo 2016-2019, in linea, pertanto, con le stime della Commissione sui costi annui del secondo pilastro. Tuttavia, il disavanzo di bilancio previsto per il 2019 in Romania supera ampiamente un livello che può essere considerato prossimo al valore di riferimento del 3 % del PIL e pertanto, a norma dell'articolo 2, paragrafo 7, del regolamento (CE) n. 1467/97, le implicazioni di bilancio della riforma delle pensioni non possono essere prese in considerazione nella valutazione dell'inosservanza del criterio del disavanzo.

Le autorità hanno aggiunto di aver soppresso, all'inizio del 2020, una disposizione in vigore dal 2019 che indeboliva il carattere obbligatorio del secondo pilastro pensionistico. In concreto hanno eliminato la possibilità per i dipendenti di abbandonare il secondo pilastro pensionistico dopo il versamento di cinque anni di contributi e di destinare i propri contributi pensionistici annui al primo pilastro (decreto d'urgenza 1/2020 che modifica le disposizioni del decreto d'urgenza 114/2018).

⁷ Nella valutazione della Commissione le spese una tantum in termini di competenza, pari allo 0,1 % del PIL nel 2019, sono dovute al rimborso dell'imposta di bollo ambientale sulle autovetture.

5. CONCLUSIONI

Secondo la strategia di bilancio del governo, il disavanzo nominale delle amministrazioni pubbliche dovrebbe aumentare nel 2019 al 3,8 % del PIL, un valore al di sopra e non prossimo al valore di riferimento del 3 % del PIL previsto dal trattato. Il superamento del valore di riferimento non è considerato né eccezionale né temporaneo.

Il debito lordo delle amministrazioni pubbliche resta ben al di sotto del valore di riferimento del 60 % del PIL.

L'analisi presentata nella presente relazione comprende la valutazione di tutti i fattori pertinenti che secondo il trattato e il patto di stabilità e crescita devono essere presi in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo ogniqualvolta il rapporto debito pubblico/PIL non superi il valore di riferimento. I fattori significativi nel caso di specie non forniscono elementi attenuanti e pertanto non modificano la valutazione.

Nel complesso, l'analisi indica che il criterio del disavanzo definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 debba considerarsi non rispettato e che, pertanto, una procedura per i disavanzi eccessivi sia giustificata.