



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.6.2008
SEC(2008) 2014 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Regno Unito

Relazione redatta in conformità all'articolo 104, paragrafo 3, del trattato

(presentata dalla Commissione)

{SEC(2008) 2016}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Regno Unito

Relazione redatta in conformità all'articolo 104, paragrafo 3, del trattato

1. INTRODUZIONE

La presente relazione valuta gli sviluppi di bilancio attuali e recenti del Regno Unito e ne esamina le prospettive a medio e lungo termine alla luce delle condizioni economiche generali e della politica adottata dal governo. La relazione è stata redatta in conformità all'articolo 104, paragrafo 3, del trattato e fa seguito all'annuncio da parte del Regno Unito di un disavanzo pubblico *previsto* superiore al valore di riferimento.

L'articolo 104 del trattato prevede una procedura per i disavanzi eccessivi (PDE). Tale procedura viene ulteriormente specificata nel 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. Se le disposizioni di cui sopra si applicano al Regno Unito nello stesso modo previsto per gli altri paesi che non fanno parte dell'area dell'euro, va tuttavia ricordato che, ai sensi dell'articolo 5 del protocollo su talune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, l'obbligo di cui all'articolo 104, paragrafo 1, del trattato di evitare disavanzi pubblici eccessivi non si applica al Regno Unito a meno che questi passi alla terza fase dell'UEM. Fintanto che si trova nella seconda fase dell'UEM, ai sensi dell'articolo 116, paragrafo 4, del trattato, il Regno Unito è tenuto a "cercare di evitare disavanzi pubblici eccessivi".

Ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 2, del trattato, la Commissione deve controllare il rispetto della disciplina di bilancio sulla base di due criteri, ovvero: (a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo (PIL) supera 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 vicino al valore di riferimento); e (b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo supera 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 con ritmo adeguato).

L'articolo 104, paragrafo 3, prevede che, se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione deve preparare una relazione. La relazione della Commissione deve "[tenere] conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e [deve tenere] conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro".

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 1056/2005 (GU L 174 del 7.7.2005, pag. 5). La relazione tiene anche in considerazione le "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes", approvate dal Consiglio ECOFIN l'11 ottobre 2005, disponibili al seguente sito: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

La procedura per i disavanzi eccessivi precedente relativa al Regno Unito (la terza procedura di questo tipo del Regno Unito)² è stata abrogata nell'ottobre del 2007. Era stata avviata nel settembre del 2005 con l'adozione da parte della Commissione di una relazione ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 3, a seguito della notifica di procedura per i disavanzi eccessivi dell'agosto del 2005 che riportava un rapporto disavanzo pubblico/PIL del 3,2% nell'esercizio finanziario 2004/05.³ Nel gennaio del 2006, il Consiglio ha deciso, sulla base di una raccomandazione della Commissione, che il Regno Unito si trovava in una situazione di disavanzo eccessivo ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 6.⁴ Allo stesso tempo, sempre sulla base di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha formulato le raccomandazioni di cui all'articolo 104, paragrafo 7, al Regno Unito al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo al più tardi entro il 2006/07. Il 12 settembre 2007, la Commissione ha adottato una raccomandazione ai fini di una decisione del Consiglio che abrogasse la procedura. Il 9 ottobre 2007, il Consiglio ha deciso di abrogare la procedura per i disavanzi eccessivi in conformità all'articolo 104, paragrafo 12, del trattato.

Secondo i dati PDE comunicati dalle autorità del Regno Unito nel marzo del 2008,⁵ si prevedeva che nel 2008/09 il disavanzo pubblico del Regno Unito avrebbe raggiunto il 3,2% del PIL, superando così il valore di riferimento del 3% del PIL, mentre il debito pubblico lordo si sarebbe attestato al 43,0% del PIL,⁶ ovvero al di sotto del valore di riferimento del 60% del PIL sebbene con una tendenza al rialzo; tali rapporti sono identici a quelli pubblicati nel bilancio di marzo 2008 del Regno Unito. Il successivo annuncio programmatico il 13 maggio di una riduzione nel 2008/09 dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, finanziata mediante un maggior indebitamento (cfr. sezione 2), determina dei rapporti disavanzo previsto/PIL e debito previsto/PIL superiori a quelli di cui nella notifica.

² La prima procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti del Regno Unito è stata abrogata nel 1998. A seguito di un disavanzo del 3,2% del PIL nel 2002/03, nell'aprile del 2004 la Commissione ha avviato una seconda procedura per i disavanzi eccessivi con una relazione conforme all'articolo 104, paragrafo 3. Poiché si prevedeva che il disavanzo eccessivo sarebbe ridisceso al di sotto del livello di soglia l'anno successivo, la Commissione e il Comitato economico e finanziario hanno concluso che il Regno Unito non potesse essere considerato in una situazione di disavanzo eccessivo così come definita nel trattato.

³ L'esercizio finanziario del Regno Unito va da aprile a marzo. La procedura per i disavanzi eccessivi si applica al Regno Unito sulla base dell'esercizio finanziario (allegato al regolamento n. 1467/97).

⁴ Tutti i documenti connessi alla procedura per i disavanzi eccessivi relativa al Regno Unito sono disponibili al seguente sito:

http://ec.europa.eu/economy_finance/netstartsearch/pdfsearch/pdf.cfm?mode=_m2

⁵ Ai sensi del regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione due volte l'anno i propri disavanzi pubblici previsti ed effettivi, nonché l'ammontare del loro debito pubblico effettivo. La comunicazione più recente da parte del Regno Unito è disponibile al seguente sito:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2373,58110711&_dad=portal&_schema=portal.

⁶ Utilizzando la versione SIFIM rivista del PIL.

Tabella 1: Disavanzo e debito pubblico ^a

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09		2009/10	
					COM	Bilancio 2008 ^b	COM	Bilancio 2008 ^b
Saldo delle amministrazioni pubbliche	3,5	3,1	2,6	2,9	3,3	3,2	3,3	2,8
Debito pubblico lordo	39,7	41,7	42,5	43,2	46,2	45,2	47,5	46,1

Nota:

^a In percentuale rispetto al PIL.

^b Le previsioni comunicate nel marzo del 2008 sono identiche a quelle pubblicate nel bilancio 2008.

Fonte: Eurostat, previsioni della primavera 2008 dei servizi della Commissione e bilancio 2008

Il dato relativo al disavanzo per il 2008/09 riportato nella notifica fornisce una prova *prima facie* di un previsto disavanzo eccessivo del Regno Unito ai sensi del trattato e del Patto di stabilità e crescita, di cui l'ultimo annuncio programmatico costituisce prova ulteriore. La Commissione ha pertanto deciso di avviare la procedura per i disavanzi eccessivi per il Regno Unito mediante l'adozione della presente relazione. Nella sezione 2 della relazione viene esaminato il criterio del disavanzo, mentre nella sezione 3 viene esaminato il criterio del debito. La sezione 4 riguarda gli investimenti pubblici e altri fattori significativi. L'analisi tecnica alla base delle conclusioni della relazione viene fornita in un documento di lavoro dei servizi della Commissione più dettagliato pubblicato in contemporanea alla presente relazione.⁷ Entrambi i documenti tengono conto delle previsioni della primavera 2008 dei servizi della Commissione pubblicate il 28 aprile.

2. CRITERIO DEL DISAVANZO

Per il 2008/09, nella notifica di marzo 2008 si prevedeva che il disavanzo pubblico avrebbe raggiunto il 3,2% del PIL.

- Sebbene superiore al 3% del PIL, il disavanzo previsto è vicino al valore di riferimento del trattato.
- Il superamento previsto del valore di riferimento del 3% del PIL non è eccezionale. In particolare:

i) non è determinato da un evento inconsueto ai sensi del trattato e del Patto di stabilità e crescita;

ii) non è determinato da una grave recessione economica ai sensi del trattato e del Patto di stabilità e crescita. Nel 2006 e nel 2007, la crescita del PIL è stata superiore a quella potenziale con un disavanzo annuo, rispettivamente, del 2,9% e del 3,0%. Per gli anni 2008 e 2009, la previsione della primavera 2008 dei servizi della Commissione può essere considerata una valutazione aggiornata delle prospettive economiche del Regno Unito. Tale previsione prevede che nel 2008 e nel 2009 la crescita del Regno Unito rallenterà registrando dei tassi di crescita annuali inferiori alla crescita potenziale a causa di un indebolimento della domanda interna dovuto a condizioni di credito sfavorevoli determinate dal tumulto nei mercati finanziari, da un mercato immobiliare più debole e da un'inflazione più elevata che riduce i redditi reali disponibili. La previsione della primavera 2008 è più prudente rispetto a quella del bilancio del Regno Unito relativamente alla velocità di ritorno a condizioni normali del mercato creditizio, comprese quelle dei prestiti garantiti e non garantiti contratti dalle famiglie, che la previsione di primavera prevede si protrarrà fino al 2009. La crescita delle

⁷ Documento tecnico dei servizi della Commissione allegato alla relazione sul Regno Unito redatta in conformità all'articolo 104, paragrafo 3, del trattato [ECFIN/G1/2008/REP 52966].

esportazioni nette prevista non è in grado di compensare pienamente la carenza di domanda interna. Ciò nonostante, si prevede che la crescita trimestrale del PIL continuerà a rimanere positiva e che la crescita annua del PIL raggiungerà l'1,7% nel 2008 e l'1,6% nel 2009. Tali tassi di crescita sono in linea con la media delle previsioni indipendenti effettuate nei tre mesi precedenti aprile 2008, così come compilate dal Tesoro del Regno Unito.⁸ Rispetto ai singoli esercizi finanziari, la previsione di primavera prevede una crescita del PIL dell'1,4% nel 2008/9 e dell'1,8% nel 2009/10.

- Il superamento previsto del valore di riferimento del 3% del PIL non è temporaneo ai sensi del trattato e del Patto di stabilità e crescita. Nel 2009/10, supponendo che il governo aderirà ai piani di spesa primaria non ciclici annunciati nel bilancio 2008, la previsione della primavera 2008 dei servizi della Commissione prevedeva che il disavanzo sarebbe rimasto al 3,3% del PIL, con una lenta crescita delle entrate determinata da una situazione di debolezza economica. In netto contrasto, la previsione contenuta nel bilancio di marzo 2008 prevede per il 2009/10 un disavanzo pari al 2,8% del PIL, dettato da un maggior ottimismo del governo quanto ad una ripresa economica più forte e anticipata rispetto alla previsione della primavera 2008 dei servizi della Commissione: crescita dell'1,4% nel 2008/9, seguita da un aumento al 2,2% nel 2009/10.

Tabella 2: Andamento macroeconomico e di bilancio^a

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09		2009/10	
					COM	Bilanci o 2008	COM	Bilanci o 2008
PIL reale (variazione in %) ^b	3,3	1,8	2,9	3,0	1,7	2,0	1,6	2½
PIL potenziale (variazione in %) ^{b,c}	2,7	2,7	2,8	2,7	2,4	2 ½	2,3	2 ½
Divario tra prodotto effettivo e potenziale (in % del PIL potenziale) ^{b,c}	0,7	-0,1	0,0	0,4	-0,3	-0,6	-1,0	-0,6
Saldo delle amministrazioni pubbliche	3,5	3,1	2,6	2,9	3,3	3,2	3,3	2,8
Saldo primario	-1,4	-1,0	-0,4	-0,7	-1,1	-1,2	-1,2	-0,8
Misure una tantum e altre misure temporanee	-	0,3	-	-	-	-	-	-
Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche	1,8	0,6	1,8	1,9	2,0	2,0	1,9	2,0
Saldo corretto per il ciclo ^{c,d}	-3,7	-3,0	-2,7	-3,0	-3,1	-2,9	-2,9	-2,6
Saldo primario corretto per il ciclo	-1,7	-0,9	-0,6	-0,8	-0,9	-0,9	-0,8	-0,6
Saldo strutturale ^{d,e}	-3,7	-3,3	-2,7	-3,0	-3,1	-2,9	-2,9	-2,6
Saldo strutturale primario	-1,7	-1,2	-0,6	-0,8	-0,9	-0,9	-0,8	-0,6

Note:

^a In percentuale del PIL, salvo altrimenti specificato.

^b Dati basati sull'anno civile. Le cifre riportate nella colonna 2004/05 si riferiscono all'anno civile 2004.

^c La crescita del PIL potenziale, i divari tra prodotto effettivo e potenziale e i saldi corretti per il ciclo attribuiti al bilancio 2008 sono riportati così come ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel bilancio.

^d Il bilancio 2008 prevede dei saldi strutturali e dei saldi corretti per il ciclo nel 2007/08 (così come ricalcolati dai servizi della Commissione) pari al 2,8% del PIL.

^e Saldo corretto per il ciclo escludendo le misure una tantum e altre misure temporanee.

Fonte: Eurostat e previsioni della primavera 2008 dei servizi della Commissione.

⁸ HM Treasury (2008): Forecasts for the UK economy – A comparison of independent forecasts, May 2008 (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/0/C/200805forcomp.pdf>)

Tuttavia, le previsioni di bilancio della primavera 2008 della Commissione (e la relazione di bilancio 2008) erano precedenti alla dichiarazione del governo del 23 aprile 2008 secondo cui si prevedevano ora degli elementi di compensazione rispetto ad alcuni degli elementi su cui aveva inciso negativamente l'eliminazione, a decorrere dall'aprile del 2008, dell'aliquota iniziale del 10% dell'imposta sul reddito (una delle misure annunciate nel bilancio di marzo 2007). Una misura iniziale annunciata il 13 maggio 2008 prevede una riduzione nel 2008/09 dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, finanziata mediante un maggior indebitamento, che porterà nel 2008/09 ad un aumento del disavanzo di 0,2 punti percentuali del PIL, facendo così salire il disavanzo previsto dai servizi della Commissione al 3,5% del PIL. Nella sua dichiarazione, il governo ha annunciato di mirare per gli anni futuri a *"mantenere lo stesso livello di sostegno per i redditi più bassi"*.⁹ Tale annuncio non impegna il governo ad estendere al 2009/10 la compensazione interamente finanziata con l'indebitamento offerta nel 2008/09 (aprendo così la possibilità di controbilanciare le misure in materia fiscale e di spesa)¹⁰. Esso implica tuttavia un notevole rischio per il 2009/10 di uno sfondamento del disavanzo rispetto a quanto previsto nel bilancio di marzo 2008, con un impatto analogo, ceteris paribus, sulla stima della previsione di primavera.

In sintesi, il disavanzo previsto è vicino al valore di riferimento del 3% del PIL, ma il superamento previsto del valore di riferimento non è né eccezionale né temporaneo ai sensi del trattato e del Patto di stabilità e crescita. Tale analisi suggerisce che il criterio del disavanzo di cui nel trattato non risulta soddisfatto.

3. CRITERIO DEL DEBITO

Il rapporto debito pubblico lordo/PIL del Regno Unito dovrebbe rimanere al di sotto del valore di riferimento del 60% del PIL a medio termine sebbene si stimi sia in crescita fino al 2009/2010. La previsione della primavera 2008 stima che alla fine del 2007/08 il debito lordo sia salito al 43,2% del PIL e prevede un ulteriore aumento del rapporto debito pubblico/PIL al 46,2% del PIL entro il 2008/09 e al 47½% entro il 2009/10 (cfr. Tabella 1); a seguito dell'annuncio del 13 maggio, si prevedono ora dei rapporti leggermente più alti. L'accelerazione nell'accumulo di debito pubblico è dovuta in parte al deterioramento del saldo primario. Tuttavia, l'aumento previsto nel 2008/09 di 3 punti percentuali del rapporto debito pubblico/PIL rispetto all'anno precedente rispecchia anche l'effetto denominatore derivante da una crescita inferiore del PIL reale e del deflatore del PIL, nonché un aggiustamento stock/flussi di quasi l'1% del PIL a causa della prevista sostituzione del prestito della Banca d'Inghilterra alla Northern Rock bank, prorogato progressivamente da settembre 2007, con un finanziamento pubblico diretto (cfr. sezione 4.4 seguente).

La presente analisi suggerisce che il criterio del debito di cui nel trattato risulta soddisfatto.

4. FATTORI SIGNIFICATIVI

L'articolo 104, paragrafo 3, del trattato prevede che la relazione della Commissione "[tenga] conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e [tenga] conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro". Tali fattori sono ulteriormente chiariti nell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio che

⁹ Cfr. paragrafo 35 della dichiarazione del Cancelliere:

http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/speeches/statement/Speech_statement_130508.cfm

¹⁰ Si prevedono ulteriori annunci programmatici nel Pre-Budget Report dell'autunno 2008.

specifica altresì che vanno inoltre tenuti nella debita considerazione "tutti gli altri fattori che, secondo gli Stati membri interessati, sono significativi per valutare complessivamente in termini qualitativi il superamento del valore di riferimento e che tali Stati membri hanno sottoposto alla Commissione e al Consiglio".

Alla luce delle disposizioni di cui sopra, le quattro sottosezioni seguenti riguardano, in ordine, (1) la posizione economica a medio termine; (2) la posizione di bilancio a medio termine (compresi gli investimenti pubblici); (3) altri fattori sottoposti dallo Stato membro; e (4) altri fattori ritenuti significativi dalla Commissione.

4.1. Posizione economica a medio termine

Condizioni cicliche e crescita potenziale

Essendo cresciuta a dei tassi leggermente superiori rispetto alla crescita potenziale nel 2006 e nel 2007, la previsione della primavera 2008 indica che nel 2008 e nel 2009 l'economia del Regno Unito registrerà un periodo di crescita economica debole rispetto a quella potenziale. Tale crescita moderata è dovuta in gran parte ad un indebolimento generale della domanda interna nonostante un parallelo miglioramento della domanda estera determinato dal notevole deprezzamento della sterlina, il che aiuterà a correggere il disavanzo delle partite correnti del Regno Unito che nel 2007 ha raggiunto il 4,2% del PIL. Con dei tassi di crescita potenziale stimati leggermente al di sotto del 2½%, la prevista crescita del PIL dell'1,7% nel 2008 e dell'1,6% nel 2009 determinerà un divario negativo tra prodotto effettivo e potenziale pari a circa l'1% del PIL entro la fine del periodo di riferimento. Il profilo di tale divario è coerente con il verificarsi di una congiuntura economica sfavorevole negli anni 2008 e 2009, ma non costituisce una grave recessione economica.

Riforme strutturali recenti

Nonostante una crescita relativamente forte negli ultimi anni e un mercato del lavoro, dei capitali e dei prodotti molto flessibile, il Regno Unito sembra trovarsi ancora di fronte ad una sfida a livello di produttività. Nel 2006, il PIL per ora lavorata del Regno Unito era inferiore del 4% alla media dell'area dell'euro. Il Regno Unito sta tuttavia recuperando, con una crescita media annua della produttività della manodopera del 2,1% nel periodo 2001-2006 rispetto all'1,0% registrato nell'area dell'euro. Le misure di politica strutturale si sono incentrate su miglioramento delle competenze, ricerca e sviluppo e innovazione, base scientifica, regolamentazione, regime di concorrenza e produttività dei servizi pubblici, in linea con le priorità indicate nel programma di riforma nazionale del Regno Unito, compresa l'ultima relazione di attuazione del 2007, nel contesto della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Secondo la Comprehensive Spending Review del 2007 (revisione globale della spesa 2007), si prevede che la spesa per la ricerca scientifica del Regno Unito rimarrà stabile nel corso dei tre anni successivi, attestandosi a circa lo 0,4% del PIL. L'impatto a lungo termine degli sforzi di riforma, purché attuati appieno, sulla crescita (e quindi sulla posizione di bilancio) sarà probabilmente positivo.

4.2. Posizione di bilancio a medio termine

Disavanzo strutturale e risanamento di bilancio in periodi di congiuntura economica favorevole

Dopo i notevoli risultati a livello di risanamento di bilancio raggiunti alla fine degli anni 1990, all'inizio degli anni 2000 la politica di bilancio si è allentata, soprattutto per effetto dell'esplicito obiettivo politico di aumentare in misura significativa la spesa per i servizi pubblici. Di conseguenza, il saldo delle amministrazioni pubbliche del Regno Unito è passato da una situazione di saldo attivo alla fine degli anni 1990 ad un disavanzo nominale del 3,5%

del PIL nel 2004/05, pari ad un deterioramento del saldo strutturale di 4½ punti percentuali del PIL¹¹ tra il 1999/00 e il 2004/05. Nel 2005/06 e nel 2006/07, il notevole aumento delle imposte sugli utili delle società, spinte verso l'alto dalle maggiori entrate fiscali derivanti dal settore finanziario a seguito della notevole performance del mercato azionario e di numerose fusioni e acquisizioni, ha contribuito ad un miglioramento delle stime relative al disavanzo nominale e strutturale. Tuttavia, nel 2007/08 la situazione di bilancio sottostante ha registrato un deterioramento nonostante la congiuntura economica favorevole. A seguito della politica di bilancio prociclica adottata nel 2007/08, si stima che il disavanzo strutturale di quell'anno sia aumentato di ¼ punti percentuali, raggiungendo il 3% del PIL. Guardando avanti, la previsione della primavera 2008 dei servizi della Commissione prevedeva un ulteriore indebolimento della posizione di bilancio nel 2008/09, con un rallentamento della crescita delle entrate dovuto al rallentamento economico. Tuttavia, l'allentamento fiscale annunciato dal governo nel maggio del 2008 implica che si preveda ora che il disavanzo nominale raggiungerà il 3,5% del PIL, con un aumento del rapporto disavanzo strutturale/PIL di ¼ punti percentuali. Le previsioni della primavera 2008 prevedevano un disavanzo strutturale nel 2009/10 attorno al 3% del PIL, ovvero ⅓ punti percentuali in meno rispetto all'ultima stima del disavanzo strutturale nel 2008/09, il che riflette in parte gli effetti congiunti delle misure discrezionali adottate, compreso l'aumento delle imposte su alcolici e autoveicoli annunciato nel bilancio 2008, e del continuo rallentamento della crescita della spesa pubblica. Tuttavia, l'impegno del governo di continuare a fornire un livello non specificato di compensazione alle famiglie a basso reddito oltre il 2008/09 comporta il notevole rischio che la riduzione del rapporto disavanzo strutturale/PIL nel 2009/10 possa di fatto non raggiungere il livello previsto.

Investimenti pubblici

Gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche sono aumentati, passando dall'1,2% del PIL nel 2000/01 all'1,9% nel 2007/08, rispecchiando la politica del governo di aumentare gli investimenti pubblici rispetto ai livelli relativamente bassi registrati negli anni precedenti. Tuttavia, dal 2002/03, il rapporto disavanzo pubblico/PIL è stato costantemente superiore al rapporto investimenti fissi lordi/PIL. Secondo le previsioni dei servizi della Commissione, il rapporto disavanzo pubblico/PIL continuerà ad essere superiore al rapporto investimenti fissi lordi/PIL per tutto il periodo di riferimento. Tra il 2007/08 e il 2008/09, si prevede che il rapporto investimenti pubblici/PIL aumenterà di 0,1 punti percentuali, raggiungendo il 2,0% del PIL, mentre (prima dell'annuncio del 13 maggio) si prevedeva che i disavanzi nominali sarebbero aumentati di 0,4 punti percentuali.

Qualità delle finanze pubbliche

Negli ultimi anni, il rapporto spesa pubblica/PIL è salito di oltre 5 punti percentuali, passando dal 39% nel 1999/00 al 44% nel 2006/07. In confronto, la media UE si attestava attorno al 47% sia nel 1999 che nel 2006. A sostenere tale crescita nel Regno Unito è la politica del governo di aumentare la spesa per i servizi pubblici, concentrandosi in particolare sull'aumento degli investimenti pubblici rispetto ai livelli relativamente bassi registrati negli anni precedenti. La Comprehensive Spending Review (CSR) del 2007 – annunciata insieme al Pre Budget Report del 2007 nell'ottobre del 2007 – stabiliva delle priorità e dei piani di spesa ministeriali per gli anni 2008/09, 2009/10 e 2010/11. I piani di spesa nel corso del periodo di riferimento della CSR del 2007 prevedevano una crescita nettamente inferiore rispetto alle spending review precedenti. Si prevedeva un aumento medio della spesa pubblica totale

¹¹ Stimato dai servizi della Commissione applicando la metodologia comune per la stima dei divari tra prodotto effettivo e potenziale.

del 2,1% annuo in termini reali nel corso del periodo di riferimento della CSR del 2007 contro una media del 4,0% prevista nelle spending review relative al periodo compreso tra aprile 1999 e marzo 2008. Per sostenere i piani di spesa ministeriali e consentire la liberazione di risorse per le aree prioritarie, nell'ambito della CSR del 2007, il governo ha introdotto anche una serie di iniziative per aumentare ulteriormente l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, compresi un programma di ottimizzazione delle risorse e un quadro di gestione delle prestazioni. È tuttavia ancora troppo presto per valutare se le misure introdotte porteranno effettivamente ad un miglioramento reale dell'efficienza della spesa pubblica. Vi è il rischio, infatti, che alcuni dei miglioramenti dell'efficienza dichiarati possano rappresentare dei semplici risparmi con una conseguente minor produzione (qualità) dei servizi pubblici. Inoltre, gli obiettivi sono intrinsecamente difficili da valutare.

Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche

Il Regno Unito sembra essere a medio rischio per quanto concerne la sostenibilità delle finanze pubbliche. Anche se in aumento, il rapporto debito lordo/PIL è attualmente nettamente al di sotto del valore di riferimento del trattato del 60% del PIL. L'impatto a lungo termine dell'invecchiamento demografico sul bilancio è prossimo alla media UE, a fronte di una spesa pensionistica pubblica che presenta un incremento leggermente più limitato rispetto alla media UE, in parte a causa del fatto che nel Regno Unito vi è un maggior ricorso a regimi pensionistici privati rispetto agli altri Stati membri dell'UE. Le riforme del sistema pensionistico generale adottate nel 2007, volte a fugare i timori di prestazioni future potenzialmente inadeguate, comporteranno probabilmente un aumento lievemente più elevato della spesa pensionistica. L'analisi della Commissione basata sulla posizione di bilancio nell'anno civile 2007 indica che la sostenibilità delle finanze pubbliche è a rischio, una conclusione che si aggrava ulteriormente se si tiene conto anche dell'impatto a lungo termine dell'invecchiamento demografico sul bilancio. Il raggiungimento di avanzi primari elevati contribuirebbe a ridurre i rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche.

4.3. Altri fattori sottoposti dallo Stato membro

In una lettera del 20 maggio 2008, in conformità all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, le autorità del Regno Unito hanno elencato alcuni fattori significativi. Le autorità osservano che le proiezioni inerenti alle finanze pubbliche contenute nel bilancio 2008 erano basate su ipotesi caute e controllate in modo indipendente, un approccio volto a creare un margine di sicurezza finanziaria nei principali dati di bilancio e a proteggere da eventi inattesi. Le previsioni incorporano effetti negativi e correzioni al ribasso in una gamma di settori comprese le entrate fiscali derivanti dal settore finanziario e dal mercato immobiliare. Le autorità rilevano che l'incremento del disavanzo previsto nel bilancio 2008 riflette il funzionamento degli stabilizzatori automatici, nonché fattori non discrezionali, a breve termine, dovuti alle eccezionali turbolenze registrate nei mercati finanziari mondiali. Esse fanno inoltre notare nella lettera che le previsioni del Regno Unito indicano che il disavanzo di bilancio scenderà al di sotto del valore di riferimento del 3% nel 2009/10, sottolineando la natura eccezionale e temporanea del superamento del valore di riferimento del 3%. Le autorità pongono inoltre l'accento sui livelli del debito che sono nettamente inferiori al livello di riferimento, il che lascia una certa flessibilità per investimenti consistenti nei servizi pubblici; sugli impegni per migliorare l'efficienza della spesa pubblica, sui piani di spesa che consentono miglioramenti dei servizi pubblici; sugli impegni significativi per attuare la Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, compresa la spesa per la ricerca scientifica, sul programma tecnologico e l'istruzione superiore nonché sulla spesa prevista per l'assistenza pubblica allo sviluppo (Official Development Assistance (ODA)). L'analisi sopra presentata copre tutti gli elementi avanzati dalle autorità con la sola

eccezione delle loro osservazioni in merito agli impegni agli aiuti internazionali del Regno Unito. Rispetto a quest'ultimo punto, le autorità riportano il programma del Regno Unito di aumentare i propri contributi internazionali allo sviluppo, in particolare nell'ambito dell'impegno collettivo dell'UE di fornire una media dello 0,56% del Reddito Nazionale Lordo quale Aiuto Pubblico allo Sviluppo entro il 2010. Il Regno Unito prevede di raggiungere tale livello nel 2010/11.

Nel 2005 e nel 2006, il rapporto Aiuto Pubblico allo Sviluppo netto/Reddito Nazionale Lordo (RNL) del Regno Unito ammontava, rispettivamente, a 0,47% e a 0,51%.¹² I dati APS relativi a quei due anni comprendevano anche la riduzione del debito concessa alla Nigeria concordata dal gruppo di creditori del Club di Parigi. Nel 2007, l'ODA è sceso allo 0,36% a fronte di livelli di riduzione del debito più bassi.

4.4. Altri fattori ritenuti significativi dalla Commissione

La previsione della primavera 2008 dei servizi della Commissione presuppone il rispetto dei piani di spesa primaria non ciclici annunciati quale parte della Comprehensive Spending Review del 2007. Tuttavia, nel corso dei sei anni compresi tra il 2002/03 e il 2007/08, le spese annue *totali* effettuate hanno superato le dotazioni di spesa totali *originarie* stabilite nelle spending review precedenti. I trend passati evidenziano tuttavia che, in genere, gli sconfinamenti della spesa sono più bassi il primo anno del periodo di riferimento della spending review, suggerendo che i rischi derivanti da una spesa più alta di quella prevista siano relativamente più bassi rispetto al disavanzo previsto per il 2008/09 ma aumenteranno nel 2009/10.

La nazionalizzazione il 22 febbraio 2008 della Northern Rock bank, che registrava grossi problemi di liquidità sin dal settembre del 2007 a causa della stretta creditizia, non ha avuto finora alcun impatto diretto sui conti pubblici. Tuttavia, non è ancora del tutto chiaro se il prestito concesso dalla Banca d'Inghilterra a tale banca, che a fine marzo 2008 ammontava a £24,1 miliardi, ovvero all'1,7% del PIL, avrebbe già dovuto essere registrato come debito pubblico in quanto era stato concesso per conto dello stato e con la garanzia dello stato. Tale aspetto è attualmente in fase di discussione tra l'Office for National Statistics (ONS) del Regno Unito e Eurostat. Nel frattempo, il sostegno finanziario della Banca d'Inghilterra e le garanzie del Tesoro agli altri creditori della banca (pari a circa £30 miliardi, ovvero al 2,0% del PIL) continuano a rimanere una passività potenziale.

Il trattamento contabile di alcuni contratti di partenariato pubblico-privato è oggetto di una discussione in corso tra Eurostat e l'ONS.¹³ La Commissione è consapevole del fatto che le autorità del Regno Unito mirano ad adottare i principi contabili internazionali (IFRS) per la redazione dei bilanci annuali dei ministeri e di altri enti pubblici a decorrere dal 2009/10. Tale passaggio potrebbe determinare una riclassificazione nei libri contabili del settore pubblico di alcuni degli attuali progetti Private Finance Initiative (PFI) fuori bilancio. Dette riclassificazioni non andrebbero necessariamente ad incidere negativamente sui conti pubblici. Ciò nonostante, rimane possibile che le variazioni di trattamento contabile, comprese eventuali variazioni ai fini del rispetto della guida Eurostat sul trattamento contabile

¹² Annex 1, 2008 Annual Report, Department for International Development. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/departamental-report/2008/Annexes-bcov.pdf>

¹³ Cfr. sezione 6.6 della relazione sull'ultima visita del Regno Unito da parte di Eurostat nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_GFS/PGE_DS_GFS_9/FINDINGS%20FROM%20THE%20MISSION%20TO%20THE%20UK%20ON%2025-26%20JANUARY%202007_WEBSITE.PDF

dei contratti di partenariato pubblico-privato nei conti pubblici, possano determinare un leggero aumento del disavanzo pubblico previsto per il 2009/10, a seconda, *inter alia*, della quota di contratti di partenariato pubblico-privato fuori bilancio che finirebbero nei conti pubblici.

Nel proprio parere sul programma aggiornato di convergenza,¹⁴ il Consiglio ha concluso che il programma evidenziava un significativo deterioramento della posizione di bilancio del Regno Unito che, associato a un probabile contesto macroeconomico più debole del previsto, comportava un rischio evidente che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche superasse il limite di riferimento del 3% del PIL nel breve termine. Il Consiglio ha pertanto invitato il Regno Unito ad attuare le misure necessarie affinché il disavanzo non superi il valore di riferimento del 3% del PIL.

5. CONCLUSIONI

Il disavanzo pubblico del Regno Unito previsto per il 2008/09, così come comunicato a marzo 2008, è pari al 3,2% del PIL, ovvero al di sopra ma vicino al valore di riferimento del 3% del PIL. Si prevede che l'allentamento fiscale annunciato dal governo nel maggio del 2008 determinerà un aumento del rapporto disavanzo pubblico/PIL di un ulteriore 0,2% nel 2008/09. Il superamento previsto del valore di riferimento non può essere considerato eccezionale ai sensi del trattato e del Patto di stabilità e crescita. Inoltre, non può essere nemmeno considerato temporaneo. Ciò suggerisce che il criterio del disavanzo di cui nel trattato non risulti soddisfatto.

Il debito pubblico lordo rimane al di sotto del valore di riferimento del 60% del PIL. Il criterio del debito di cui nel trattato risulta soddisfatto.

In conformità al trattato, la presente relazione ha preso in esame anche i "fattori significativi". Poiché il disavanzo non soddisfa la doppia condizione della prossimità al valore di riferimento e della temporaneità del superamento di tale valore, ai sensi del Patto di stabilità e crescita questi fattori non possono essere presi in considerazione nelle fasi che portano alla decisione in merito all'esistenza o meno di un disavanzo eccessivo.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:049:0025:0028:EN:PDF>