



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.7.2012
COM(2012) 397 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Spagna

{SWD(2012) 215 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Spagna

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 126, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 126 del TFUE, gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita è basato sull'obiettivo di finanze pubbliche sane come mezzo per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro.
- (3) Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha deciso, in conformità dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Spagna esisteva un disavanzo eccessivo e ha emanato una raccomandazione ai fini della sua correzione entro il 2012, conformemente all'articolo 104, paragrafo 7, del TCE e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.
- (4) Il 2 dicembre 2009 il Consiglio ha stabilito, in conformità all'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97, che era stato dato seguito effettivo alla raccomandazione e che si erano verificati eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo la sua adozione. Di conseguenza, il Consiglio ha deciso di adottare una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE ai fini della correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013. Per portare entro il 2013 il disavanzo pubblico nominale al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL, è stato raccomandato uno sforzo annuo medio di bilancio superiore all'1,5% del PIL nel periodo 2010-2013. Nel calcolo dello sforzo annuo medio di bilancio, si è preso come punto di partenza il disavanzo del 2011 indicato nelle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione. Lo sforzo di bilancio complessivo necessario per conseguire l'obiettivo di un disavanzo nominale del 3% entro il termine fissato è stato quindi calcolato ipotizzando un

riassorbimento graduale del divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale entro il 2015.

- (5) Il 15 giugno 2010 la Commissione è giunta alla conclusione che la Spagna ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 2009 che le chiedeva di portare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL e ha pertanto ritenuto che non fossero necessari ulteriori interventi nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi.
- (6) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, se è stato dato seguito effettivo alla raccomandazione e si verificano eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo la sua adozione. Il verificarsi di eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative sul bilancio è valutato alla luce delle previsioni economiche su cui si fonda la raccomandazione del Consiglio.
- (7) Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, il Consiglio deve formulare raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo entro un determinato periodo. La raccomandazione fissa un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro deve darvi seguito effettivo per correggere il disavanzo eccessivo. Inoltre, è opportuno che, in una raccomandazione intesa a correggere il disavanzo eccessivo, il Consiglio chieda che si realizzino ogni anno obiettivi di bilancio che, sulla base delle previsioni sottese alla raccomandazione, siano coerenti con un miglioramento annuo minimo del saldo strutturale, ossia del saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, pari ad almeno lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento.
- (8) Dopo la contrazione significativa del 2009, anno in cui il PIL è sceso del 3,7% in termini reali, l'economia ha continuato a contrarsi nel 2010, sebbene solo del -0,1%. Il 2011 ha visto il ritorno ad una crescita economica positiva (0,7%) sostenuta dal dinamismo delle esportazioni spagnole, cui ha contribuito la migliore competitività dell'economia del paese, e dalla contrazione delle importazioni in linea con una domanda interna debole. Secondo l'ultimo aggiornamento delle prospettive economiche spagnole per il 2012-2013 preparato dai servizi della Commissione - che aggiorna le previsioni della primavera 2012 incorporandovi le misure di bilancio adottate a livello regionale a fine maggio 2012 ed i più recenti sviluppi economici e di bilancio-, è tuttavia probabile che la Spagna ricada in recessione e registri valori negativi di crescita economica annua sia nel 2012 sia nel 2013. Sulla domanda interna gravano pesantemente la riduzione dell'effetto leva nel settore sia privato sia pubblico e la forte disoccupazione. L'indebolimento del contesto internazionale impedisce inoltre alla domanda esterna di compensare la tenue domanda interna, con conseguente contrazione dell'economia spagnola.
- (9) Il disavanzo pubblico è sceso al 9,3% del PIL nel 2010 dall'11,2% del 2009. Il saldo di bilancio è migliorato grazie sia ai tagli della spesa complessiva sia all'aumento delle entrate complessive, soprattutto in conseguenza a misure discrezionali. Nel 2011 il disavanzo si è attestato su percentuali notevolmente peggiori del previsto: 8,5% del PIL rispetto all'obiettivo del 6%. Il 17 maggio 2012 la Spagna ha informato Eurostat

della possibilità che il disavanzo pubblico 2011 sia riveduto al rialzo, per lo 0,4% circa del PIL, alla luce di nuove informazioni su alcune voci di spesa delle regioni autonome che non erano state inserite nella notifica del marzo 2012 nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi. Lo scostamento dal bilancio 2011 è riconducibile per circa due terzi al livello regionale, mentre notevolmente minori sono gli scostamenti registrati a livello centrale e nella sicurezza sociale. Il motivo principale dello scostamento dal bilancio è individuato nelle entrate risultate inferiori al previsto a causa del concretarsi di un clima economico meno favorevole di quanto prospettato nel programma di stabilità 2011 e di una composizione della crescita a minore intensità fiscale; limitati sono stati invece gli sfondamenti di spesa.

- (10) Secondo l'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, le proiezioni indicano un disavanzo pubblico al 6,3% del PIL nel 2012, rispetto al 5,3% previsto nel programma di stabilità 2012 e nel progetto di legge finanziaria 2012. Quest'ultima previsione si basa su misure di aumento delle entrate - principalmente aumenti nell'imposizione diretta quali modifiche delle imposte sui redditi e sulle società- e su un condono fiscale. Alcune di tali misure sono annunciate come temporanee, ad esempio l'aumento dell'imposta sul reddito (limitato al 2012 e 2013), oppure avranno effetti una tantum, come la modifica del sistema di rateizzazione per le imposte sulle società nel 2012 e il condono fiscale. Il progetto di legge finanziaria e il programma prevedono un calo della spesa complessiva in conseguenza a drastici tagli della spesa in conto capitale e della spesa corrente, comprese economie nell'assistenza sanitaria e nell'istruzione a livello regionale. Le proiezioni che indicano uno scostamento dall'obiettivo nel 2012 si basano principalmente sulla previsione di una diminuzione delle entrate, soprattutto nella sicurezza sociale, e di un aumento della spesa sociale in conseguenza al peggioramento delle prospettive macroeconomiche, a una composizione della crescita a intensità fiscale minore e a un deterioramento più grave sul mercato del lavoro. Questa previsione di bilancio è ancora esposta a rischi di vasta portata: lo scostamento potrebbe risultare ancor più ampio in caso di acutizzazione della crisi economica e dati i rischi che pesano sull'attuazione a livello regionale, in considerazione del fatto che molte misure di bilancio si applicheranno soltanto a parte dell'anno. Il processo in corso di necessario riequilibrio dell'economia spagnola dai beni non commerciabili a quelli commerciabili comporta anch'esso il rischio di una crescita economica a intensità fiscale minore. I recentissimi dati sui risultati di bilancio nei primi mesi del 2012 indicano il persistere di una pressione al ribasso sulle entrate e la necessità di attuare al più presto ulteriori misure strutturali.
- (11) Secondo l'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, le proiezioni indicano che, a politiche invariate e con il previsto calo dello 0,3% del PIL in termini reali rispetto all'anno precedente, nel 2013 il disavanzo pubblico si attesterà al 6,1% del PIL a fronte dell'obiettivo originario del 3% del PIL. Il programma di stabilità 2012 prevede un aumento consistente del gettito delle imposte su produzione e importazioni, per cui manca ancora il sostegno di misure concrete e che si prevede sia compensato in parte da una tassazione più leggera del lavoro. Il programma comprende inoltre, senza tuttavia precisarli per il momento, tagli sul fronte della spesa, in particolare nell'istruzione e nell'assistenza sanitaria a livello regionale. L'ulteriore risanamento previsto per il 2014 e 2015 non è ancora corroborato sufficientemente da misure a sostegno dell'obiettivo di disavanzo proposto e sono poche le misure concrete inserite nel programma di stabilità.

- (12) Secondo l'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, nel 2009, 2010 e 2011 il disavanzo strutturale è stato rispettivamente dell'8,7%, del 7,3% e del 7,0% del PIL. Nel 2012 si prevede che si attesti al 4,3% del PIL. Ciò implica uno sforzo medio di bilancio dell'1,5% del PIL fra il 2010 e il 2012, in linea con il necessario sforzo annuo medio minimo di bilancio superiore all'1,5% del PIL che il Consiglio ha indicato per il periodo 2010-2013. Rettificato in funzione del mutato scenario macroeconomico in cui s'iscrivono le previsioni attuali rispetto a quello supposto dalle proiezioni su cui si fondavano le raccomandazioni del Consiglio del 2 dicembre 2009, si stima che lo sforzo annuo medio di bilancio fra il 2010 e il 2012 debba essere intensificato di 0,5 punti percentuali del PIL. Finora la Spagna ha quindi dato seguito effettivo alla raccomandazione riguardo al percorso per il disavanzo strutturale fino al 2012.
- (13) Secondo le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009, su cui si è basata la raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, del 2 dicembre 2009, l'economia spagnola avrebbe dovuto subire una contrazione dello 0,8% nel 2010 e registrare una crescita dell'1% nel 2011. Il 2012 e 2013 superavano l'orizzonte temporale delle previsioni, ma l'ipotesi di un riassorbimento graduale dell'ampio divario negativo tra prodotto effettivo e prodotto potenziale entro il 2015 lasciava presagire per tali anni una crescita superiore a quella del 2011. I risultati del PIL in termini reali per il 2010 e 2011 sono stati lievemente migliori di quelli delle previsioni dell'autunno 2009. Tuttavia, la composizione della crescita economica è stata caratterizzata da un'intensità fiscale minore del previsto, perché il contributo cumulato della domanda interna per il 2010 e 2011 è stato pari a -2,7 punti percentuali del PIL a fronte di una previsione di -1,1, a causa al ridimensionamento più rapido del previsto del settore dei beni non commerciabili. Dall'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione emerge, relativamente al 2012 e 2013, la probabilità che l'economia spagnola debba far fronte a notevoli avversità, inattese rispetto alle previsioni dell'autunno 2009: laddove queste presupponevano per il 2012 e 2013 tassi di crescita ben superiori all'1% annuo, le ultime previsioni indicano che, a politiche invariate, i tassi di crescita per tali anni saranno pari, rispettivamente, al -1,9% e al -0,3%. È inoltre probabile che sulla composizione della crescita continui a influire la domanda esterna netta, con conseguente persistenza degli effetti negativi sul gettito fiscale.
- (14) Nel 2011 il debito pubblico lordo è salito al 68,5% del PIL e, stando all'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, si prevede che, a politiche invariate, aumenti all'80,9% del PIL nel 2012 e all'86,8% nel 2013 superando quindi il valore di riferimento del trattato ogni anno. Il peggioramento del rapporto debito/PIL è dovuto principalmente alla maggiore entità dei pagamenti d'interessi e, in misura minore, alla dinamica del disavanzo primario. Noto è nel 2012 l'aggiustamento stock/flussi, che contribuisce all'aumento per 5,4 punti percentuali del PIL ed è collegato al piano di pagamento delle fatture dei fornitori degli enti pubblici e ad altre operazioni in essere. I rischi associati allo scenario macroeconomico e agli obiettivi di bilancio, così come ad ulteriori misure di salvataggio finanziario, potranno concorrere ad un ulteriore aumento del debito pubblico.
- (15) La posizione di bilancio si è deteriorata notevolmente rispetto all'epoca della formulazione della precedente raccomandazione del Consiglio, a causa delle

prospettive economiche peggiori del previsto nonché della loro minore intensità fiscale. Inoltre, la considerevole contrazione dell'economia influisce molto negativamente su occupazione e disoccupazione, con effetti negativi sul fronte sia delle entrate sia delle spese dati la diminuzione dei contributi sociali e l'aumento dei trasferimenti sociali. In considerazione di tutti questi fattori, e in particolare del netto deterioramento delle prospettive di bilancio registrato dopo la raccomandazione iniziale del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, è quindi giustificato concedere un ulteriore anno per la correzione del disavanzo eccessivo.

- (16) La concessione di un ulteriore anno per la correzione del disavanzo eccessivo impone il conseguimento di obiettivi intermedi di disavanzo nominale pari a 6,3% del PIL nel 2012, 4,5% del PIL nel 2013 e 2,8% del PIL nel 2014. Secondo l'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, il necessario miglioramento sottostante del saldo strutturale risultante da tali obiettivi è pari a 2,7% del PIL nel 2012, 2,5% del PIL nel 2013 e 1,9% del PIL nel 2014. In base ai recentissimi dati sui risultati di bilancio nei primi mesi del 2012, il conseguimento dell'obiettivo per il disavanzo nel 2012 implicherà l'adozione di ulteriori misure. Occorrerà monitorare attentamente la situazione e, qualora si concretino ulteriori scostamenti, intervenire tempestivamente con altre azioni correttive.
- (17) Dato che il debito sovrano spagnolo subisce pesanti pressioni sui mercati, occorre rafforzare la credibilità dello sforzo di risanamento adottando entro il luglio 2012 l'annunciato piano di bilancio pluriennale per il 2013-2014. Occorrerà a tal fine precisare nel dettaglio tutte le misure strutturali necessarie per conseguire gli obiettivi di bilancio nel 2013 e 2014 e accelerare la riduzione del disavanzo se la situazione economica o di bilancio risulterà migliore di quanto attualmente previsto. L'importanza di un intervento tempestivo su questo aspetto per scongiurare il rischio di scostamenti futuri giustifica il termine abbreviato di tre mesi per dare seguito effettivo alla raccomandazione.
- (18) Il 10 luglio il Consiglio ha adottato raccomandazioni specifiche sulla Spagna, di cui la prima si basa, fra l'altro, sulla valutazione del programma nazionale di riforma 2012 della Spagna e sul programma di stabilità della Spagna 2012-2015. Tale raccomandazione specifica esorta ad un'applicazione rigorosa della legge sulla stabilità di bilancio e all'adozione di misure di bilancio forti a livello regionale. Si attenuerebbero così i rischi di scostamento a livello regionale. Data la natura decentrata delle finanze pubbliche in Spagna, è essenziale un quadro di bilancio e istituzionale solido, che potrebbe essere potenziato anche tramite la creazione di un'istituzione di bilancio indipendente con compiti di analisi, consulenza e monitoraggio della politica di bilancio. Considerati i risultati modesti registrati ultimamente, l'adempimento di bilancio dei governi regionali, associato a una maggiore sensibilità delle entrate all'aggiustamento strutturale in corso, all'incertezza relativa all'incidenza del condono fiscale sulle entrate e ad altre possibili operazioni di salvataggio finanziario, espone a rischi la strategia di bilancio.
- (19) Parallelamente alle valutazioni periodiche del programma di ricapitalizzazione finanziaria per la Spagna cui fa riferimento la dichiarazione del vertice della zona euro del 29 giugno 2012, i progressi del paese nell'attuazione degli impegni che gli incombono nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi saranno monitorati a cadenza trimestrale.

- (20) La Spagna soddisfa le condizioni per la proroga del termine per la correzione del disavanzo pubblico eccessivo prevista dall'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

- (1) Le autorità spagnole dovrebbero far cessare l'attuale situazione di disavanzo eccessivo entro il 2014.
- (2) In base all'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, per portare il disavanzo pubblico nominale al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2014 le autorità spagnole devono realizzare un miglioramento del saldo strutturale pari a 2,7% del PIL nel 2012, 2,5% del PIL nel 2013 e 1,9% del PIL nel 2014. Gli obiettivi di disavanzo nominale dovrebbero essere pari a 6,3% del PIL nel 2012, 4,5% del PIL nel 2013 e 2,8% del PIL nel 2014.
- (3) Le autorità spagnole dovrebbero: attuare le misure adottate nel bilancio 2012 e nei piani di riequilibrio delle Comunità autonome e adottare entro il luglio 2012 l'annunciato piano di bilancio pluriennale per il 2013-2014, comprensivo di una strategia di bilancio a medio termine, in cui siano illustrate nel dettaglio le misure strutturali necessarie per correggere il disavanzo eccessivo entro il 2014; alla luce dei recenti dati sui risultati di bilancio nei primi mesi del 2012, adottare al più presto misure aggiuntive nel corso dell'anno per assicurare la realizzazione dei piani di bilancio per il 2012; essere pronte a adottare ulteriori misure se si materializzeranno rischi per i piani di bilancio; accelerare la riduzione del disavanzo nel 2013 e 2014 se la situazione economica o di bilancio risulterà migliore di quanto attualmente previsto.
- (4) Il Consiglio fissa a 3 mesi il termine entro il quale il governo spagnolo deve dare seguito effettivo alla presente raccomandazione e, a norma dell'articolo 3, paragrafo 4bis, del regolamento (CE) n. 1467/97, riferire in dettaglio sulla strategia di risanamento prospettata per il conseguimento degli obiettivi fissati.

In aggiunta alla relazione prevista nella raccomandazione (4) e parallelamente al programma di ricapitalizzazione finanziaria cui fa riferimento la dichiarazione del vertice della zona euro del 29 giugno 2012, le autorità spagnole dovrebbero riferire sui progressi compiuti nell'attuazione delle presenti raccomandazioni a cadenza trimestrale, nonché in un capitolo distinto dei programmi di stabilità che saranno elaborati da qui al 2015.

Le autorità spagnole dovrebbero inoltre applicare rigorosamente le nuove disposizioni della legge sulla stabilità di bilancio inerenti alla trasparenza e al controllo dell'esecuzione del bilancio. In linea con le raccomandazioni specifiche formulate nel quadro del Semestre europeo, il Consiglio chiede inoltre alla Spagna di creare un'istituzione di bilancio indipendente con compiti di analisi, consulenza e monitoraggio della politica di bilancio, di attenersi al carattere esecutivo del suo quadro di bilancio a medio termine e di monitorare attentamente, nel corso dell'intero anno, la conformità agli obiettivi di bilancio a tutti i livelli della pubblica amministrazione. Il Regno di Spagna è destinatario della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*