COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che stabilisce che la Spagna non ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013

{SWD(2016) 241 final}

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che stabilisce che la Spagna non ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 126, paragrafo 8,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) A norma dell'articolo 126 del trattato, 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. Il patto di stabilità e crescita include il 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[1], adottato al fine di favorire la tempestiva correzione di disavanzi pubblici eccessivi.

(3) Il 27 aprile 2009 il Consiglio, deliberando su raccomandazione della Commissione, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea, che il disavanzo della Spagna era eccessivo e ha emanato una raccomandazione ai fini della correzione del disavanzo eccessivo al più tardi entro il 2012, a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, di detto trattato. Da allora il Consiglio ha adottato tre nuove raccomandazioni rivolte alla Spagna (il 2 dicembre 2009, il 10 luglio 2012 e il 21 giugno 2013), sulla base dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che hanno prorogato il termine per la correzione del disavanzo eccessivo rispettivamente al 2013, al 2014 e al 2016. In tutte e tre le raccomandazioni il Consiglio ha ritenuto che la Spagna avesse dato seguito effettivo alla raccomandazione, ma che si fossero verificati eventi

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche[2].

(4) L'ultima raccomandazione del Consiglio alla Spagna sulla base dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato è stata pubblicata il 21 giugno 2013. In essa si raccomandava alla Spagna di conseguire un obiettivo di disavanzo nominale espresso in percentuale del PIL pari al 6,5% nel 2013, al 5,8% nel 2014, al 4,2% nel 2015 e al 2,8% nel 2016, che fosse in linea con un miglioramento del saldo strutturale pari rispettivamente all'1,1% del PIL nel 2013, allo 0,8% del PIL nel 2014, allo 0,8% del PIL nel 2015 e all'1,2% del PIL nel 2016, sulla base delle previsioni della primavera 2013 della Commissione estese al 2016. Per conseguire tale miglioramento, la Spagna era invitata ad attuare ulteriori misure pari al 2%, all'1% e all'1,5% del PIL rispettivamente nel 2014, nel 2015 e nel 2016. Si chiedeva inoltre alla Spagna: i) di rafforzare l'efficacia del quadro istituzionale aumentando ulteriormente la trasparenza nell'attuazione della legge sulla stabilità di bilancio e istituendo un consiglio di bilancio indipendente con compiti di analisi, consulenza e controllo della conformità della politica di bilancio alle norme in materia stabilite a livello nazionale e di UE; ii) di adottare provvedimenti concreti per contenere l'aumento del disavanzo strutturale nella previdenza sociale; e iii) di prestare maggiore attenzione ad un risanamento propizio alla crescita, anche effettuando revisioni sistematiche della spesa e del regime fiscale. Infine, per garantire il successo della strategia di risanamento del bilancio, la raccomandazione sottolineava anche l'importanza di sostenere tale risanamento con ampie riforme strutturali, in linea con le raccomandazioni del Consiglio alla Spagna nell'ambito del semestre europeo e della procedura per gli squilibri macroeconomici.

(5) Secondo le previsioni della primavera 2013 della Commissione estese al 2016, sulle quali si basa la raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013, l'economia spagnola si sarebbe dovuta contrarre dell'1,5% nel 2013 prima di aumentare rispettivamente dello 0,9%, dell'1,4% e dell'1,9% nei tre anni successivi. La crescita prevista del PIL nominale era pari allo 0,1% e al 2,0% rispettivamente nel 2013 e nel 2014, e al 2,6% e al 3,2% nei due anni successivi.

(6) Nella sua raccomandazione, il Consiglio aveva fissato al 1° ottobre 2013 il termine per l'adozione di misure efficaci in linea con le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97. Il 15 novembre 2013, sulla base delle sue previsioni dell'autunno 2013, la Commissione è giunta alla conclusione che la Spagna aveva adottato misure efficaci in linea con la raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013, ma che sussistevano rischi di non conformità nel 2014. Su tale base, la Commissione ha ritenuto che in quel momento non fossero necessarie ulteriori iniziative nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. Da allora la procedura per i disavanzi eccessivi è stata sospesa.

(7) I rischi di mancato rispetto della raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 sono stati nuovamente evidenziati nelle valutazioni successive. Nel luglio 2014 il Consiglio ha concluso che le misure a sostegno della strategia di bilancio indicata nel programma di stabilità per il 2014 dovevano essere ulteriormente specificate e che erano necessari sforzi supplementari per conformarsi appieno alla sua

[2] Tutti i documenti relativi alla procedura per i disavanzi eccessivi della Spagna sono consultabili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

raccomandazione del 21 giugno 2013. Sulla base della valutazione del programma di stabilità 2015, nel luglio 2015 il Consiglio ha concluso che sussisteva il rischio che la Spagna non potesse ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Analogamente, tutti i pareri della Commissione sui progetti di piani di bilancio della Spagna per il 2014, il 2015 e il 2016 hanno concluso che la Spagna rischiava di non rispettare le disposizioni del patto di stabilità e crescita. In particolare, la Commissione ha sottolineato che sussistevano rischi connessi al fatto che lo sforzo strutturale previsto nei piani era inferiore a quello raccomandato dal Consiglio. Inoltre la Commissione ha segnalato rischi di non conseguimento degli obiettivi di disavanzo nominale.

(8) Il 9 marzo 2016, sulla base delle sue previsioni dell'inverno 2016, la Commissione ha anche concluso che sussisteva un rischio di mancato rispetto del termine stabilito per correggere il disavanzo eccessivo, alla luce delle previsioni di superamento ancora significativo dell'obiettivo intermedio di disavanzo nominale per il 2015 del 4,2% del PIL e considerato che lo sforzo di bilancio realizzato fino a quel momento era molto al di sotto di quanto raccomandato. Su tale base, la Commissione ha rivolto alla Spagna la raccomandazione di intensificare gli sforzi per garantire il rispetto della raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013. A tal fine è stato raccomandato alla Spagna: i) di adottare misure per garantire la correzione tempestiva e duratura del disavanzo eccessivo, anche avvalendosi appieno, se del caso, degli strumenti preventivi e correttivi stabiliti nella legge di stabilità spagnola per controllare gli scostamenti al livello delle amministrazioni sub-centrali dai rispettivi obiettivi di disavanzo, debito e regole di spesa; e ii) di riferire alla Commissione in merito alle misure adottate in seguito alla sua raccomandazione nella versione aggiornata del documento programmatico di bilancio 2016 o, al più tardi, in un'apposita sezione dell'imminente programma di stabilità 2016.

(9) Una nuova valutazione del seguito dato dalla Spagna alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013, per correggere il disavanzo eccessivo entro il 2016 ha concluso quanto segue:

– sulla base dei dati notificati dalla Spagna nella primavera 2016 e convalidati dalla Commissione (Eurostat) il 21 aprile 2016, il disavanzo pubblico è stato pari al 5,9% del PIL nel 2014 e al 5,1% del PIL nel 2015, al di sopra degli obiettivi intermedi stabiliti dal Consiglio, rispettivamente del 5,8% e del 4,2% del PIL. Sul disavanzo del 2014 hanno inciso una revisione al ribasso del PIL nominale al momento della seconda notifica della procedura per i disavanzi eccessivi nell'ottobre del 2015 e operazioni nel settore finanziario a incremento del disavanzo corrispondenti allo 0,1% del PIL. L'allentamento della politica di bilancio nel 2015 ha avuto un forte impatto sul risultato di bilancio.

– Sulla base delle previsioni della primavera 2016 della Commissione, la variazione del saldo strutturale nel 2015 è stimata a -1,0% del PIL ed è nettamente inferiore allo 0,8% del PIL raccomandato dal Consiglio. La variazione cumulativa del saldo strutturale nel periodo 2013-2015 ammontava allo 0,6% del PIL ed era quindi nettamente inferiore al 2,7% del PIL raccomandato dal Consiglio. Inoltre lo sforzo strutturale, adeguato in base agli effetti della crescita riveduta del prodotto potenziale e delle entrate straordinarie o delle minori entrate rispetto allo scenario di riferimento su cui si fonda la raccomandazione, è stato molto inferiore a quello raccomandato, attestandosi a -0,7% del PIL nel 2015 e a -0,2% del PIL nel

periodo 2013-2015. Se misurato con il metodo ascendente, lo sforzo di bilancio è stato pari a -0,5% del PIL nel 2015 e risulta che non ci sia stato alcuno sforzo nel periodo 2013-2015, rispetto a uno sforzo raccomandato dell'1% e del 3% del PIL, rispettivamente. Le misure di risanamento, ad esempio nell'ambito delle riforme della pubblica amministrazione e del sistema pensionistico, non sono state sufficienti a compensare l'impatto di alcune misure espansioniste attuate nel 2015, come la riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle imprese e un versamento parziale della gratifica natalizia precedentemente trattenuta, e della tendenza all'aumento della spesa legata all'invecchiamento della popolazione.

– Nel periodo 2013-2015, l'inflazione in Spagna (misurata con il deflatore del PIL) è stata nettamente inferiore a quella dello scenario macroeconomico di base su cui si fonda la raccomandazione ed è stata addirittura negativa nel 2014 (-0,4%), rendendo più difficile il raggiungimento degli obiettivi di bilancio. L'impatto negativo dell'inflazione bassa o addirittura negativa sui risultati di bilancio della Spagna è stato tuttavia ampiamente compensato da una crescita del PIL reale maggiore del previsto. Nonostante un'evoluzione meno dinamica del deflatore del PIL, il livello del PIL nominale nel 2015 è stato inferiore di solo l'1% rispetto a quanto previsto nello scenario di riferimento, a fronte di un'espansione molto più veloce del PIL reale nello stesso periodo. Inoltre la rapida creazione di posti di lavoro e una composizione della crescita a forte intensità fiscale hanno ulteriormente contribuito alla riduzione del disavanzo.

– Nel complesso, nel corso del 2014 e del 2015, un contesto di tassi d'interesse bassi e una ripresa economica più forte del previsto, grazie anche alle riforme intraprese in risposta alla crisi, al completamento del programma di assistenza finanziaria e agli sviluppi favorevoli del mercato del lavoro, hanno aiutato la Spagna a ridurre il disavanzo pubblico. Allo stesso tempo, il processo di risanamento di bilancio è stato ostacolato da un'inflazione negativa inattesa rispetto allo scenario macroeconomico su cui si fonda la raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013. I guadagni imprevisti, in particolare nel 2015, non sono tuttavia stati utilizzati per accelerare la riduzione del disavanzo. La politica di bilancio si è invece allentata, in particolare attraverso la riforma fiscale e una crescita dinamica della spesa.

(10) Secondo le previsioni della primavera 2016 della Commissione, il disavanzo pubblico si attesterà al 3,9% del PIL nel 2016 e al 3,1% del PIL nel 2017. Il programma di stabilità 2016 prevede un disavanzo pari al 3,6% e al 2,9% del PIL rispettivamente nel 2016 e nel 2017. La Spagna non dovrebbe dunque ottenere una tempestiva e duratura correzione del proprio disavanzo eccessivo nel 2016. Il rapporto tra debito pubblico e PIL è leggermente diminuito, passando dal 99,3% nel 2014 al 99,2% nel 2015, grazie alle vendite nette di attività finanziarie, che hanno più che compensato l'impatto dell'aumento del disavanzo ad un ritmo superiore a quello del PIL nominale. Secondo le previsioni della primavera 2016 della Commissione, il rapporto debito/PIL dovrebbe salire ancora nel 2016, fino a raggiungere il 100,3%, per poi ridiscendere.

(11) Dal 2012 la Spagna sta rafforzando il proprio quadro di bilancio, tra l'altro per prevenire scostamenti e fare in modo che tutti i livelli di governo rispettino i propri obiettivi di disavanzo, debito e regole di spesa. Dalla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 la Spagna ha ulteriormente rafforzato il proprio quadro di bilancio nazionale modificando la legge di stabilità 2012 per dare incentivi alle

amministrazioni pubbliche al fine di ridurre gli arretrati ai fornitori commerciali del settore pubblico e creando un'istituzione di bilancio indipendente (AIReF) nel novembre 2013. Anche se la legge di stabilità spagnola prevede strumenti per prevenire e correggere le deviazioni dagli obiettivi di bilancio nazionali, l'esperienza del 2014 e del 2015 dimostra che tali strumenti avrebbero potuto essere utilizzati in misura maggiore. A seguito della raccomandazione della Commissione del marzo 2016, il governo spagnolo ha iniziato ad applicare nella legge di stabilità disposizioni correttive che non erano state attuate in precedenza.

(12) Nel dicembre 2013 la Spagna ha adottato una riforma che prevede la revisione dell'indicizzazione delle pensioni e che introduce dal 2019 un adeguamento automatico delle nuove pensioni dei futuri pensionati per tener conto dell'evoluzione della speranza di vita. Inoltre, a partire da giugno 2013, ha applicato una riforma della pubblica amministrazione al fine di ottenere miglioramenti dell'efficienza. Al tempo stesso, nel 2014 la Spagna ha adottato una riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle imprese, che conteneva alcuni elementi positivi, ma non è stata interamente finanziata.

(13) Ciò consente di concludere che le misure adottate dalla Spagna in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 non sono state sufficienti. La Spagna non ha raggiunto l'obiettivo intermedio per il disavanzo nominale nel 2015 e si prevede che non riuscirà ad eliminare il disavanzo eccessivo entro il 2016. Lo sforzo di bilancio è stato sensibilmente inferiore a quanto raccomandato dal Consiglio e l'orientamento della politica di bilancio è stato addirittura flessibile nel 2015,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Spagna non ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013.

Articolo 2

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente