DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2017/2351 DEL CONSIGLIO

del 9 agosto 2016

relativa all'imposizione di un'ammenda alla Spagna per non avere adottato misure efficaci al fine di correggere il disavanzo eccessivo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

visto il regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro ([1]), in particolare l'articolo 6,

considerando quanto segue:

(1) Con decisione adottata il 12 luglio 2016, a norma dell'articolo 126, paragrafo 8, del trattato, il Consiglio ha stabilito che la Spagna non aveva adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo in risposta alla raccomandazione formulata dal Consiglio stesso il 21 giugno 2013 a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato.

(2) In seguito alla decisione del Consiglio del 12 luglio 2016, secondo la quale la Spagna non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, la Commissione dovrebbe raccomandare al Consiglio l'imposizione di un'ammenda.

(3) L'ammenda da imporre alla Spagna dovrebbe ammontare, in linea di massima, allo 0,2 % del suo PIL dell'anno precedente, ma può essere ridotta o annullata a causa di circostanze economiche eccezionali o su richiesta motivata dello Stato membro interessato.

(4) Nel 2015 il PIL della Spagna è ammontato a 1 081,19 miliardi di EUR e lo 0,2 % di tale importo è pari a 2 162,38 milioni di EUR.

(5) A norma dell'articolo 2, punto 3, del regolamento (UE) n. 1173/2011, per «circostanze economiche eccezionali» si intendono circostanze in cui il superamento del valore di riferimento da parte del disavanzo pubblico è considerato eccezionale ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 2, lettera a), secondo trattino, del trattato, come specificato nel regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio ([2]). Conformemente a quest'ultimo regolamento, tale superamento è considerato eccezionale qualora sia determinato i) da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione o ii) da una grave recessione economica, vale a dire un tasso di crescita negativo del volume annuo del PIL o una diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del volume annuo del PIL rispetto alla crescita potenziale.

(6) Avendo valutato l'applicazione delle suddette condizioni alla Spagna si conclude quanto segue:

— Dopo dieci trimestri consecutivi di crescita negativa del PIL reale, l'economia spagnola è tornata a crescere nel terzo trimestre del 2013. La crescita del PIL reale si è attestata all'1,4 % nel 2014 e ha registrato un'accelerazione nel 2015 attestandosi al 3,2 %. Secondo le previsioni aggiornate di primavera 2016 della Commissione, nel 2016 la crescita del PIL reale dovrebbe essere pari al 2,9 %. Si tratta di una revisione al rialzo di 0,3 punti percentuali rispetto alle previsioni di primavera 2016 della Commissione, dovuta a una crescita superiore al previsto dei consumi pubblici e privati nel primo trimestre dell'anno. Ne consegue che nel periodo interessato dalla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 (vale a dire 2013-2016) non si è registrata nel paese una grave recessione economica.

— Inoltre, nel quadriennio 2013-2016 non si è neppure verificato un evento inconsueto non soggetto al controllo del governo che abbia avuto rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche. Benché l'inflazione in Spagna sia risultata sorprendentemente bassa e persino negativa nel 2014, il suo impatto sulle finanze pubbliche non è stato significativo in quanto largamente compensato dalla crescita superiore alle attese del PIL reale, accompagnata da una rapida creazione di posti di lavoro e una composizione della crescita a forte intensità fiscale a beneficio della riduzione del disavanzo.

([1]) GU L 306 del 23.11.2011, pag. 1.
([2]) 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 (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6).

(7) Non sussistono pertanto le circostanze economiche eccezionali tali da giustificare una riduzione dell'importo dell'ammenda.

(8) Il 13 luglio 2016 la Spagna ha presentato una richiesta motivata alla Commissione perché raccomandasse al Consiglio di fissare l'importo dell'ammenda a zero. Per giustificare la richiesta la Spagna adduce i motivi esposti qui di seguito.

La Spagna ricorda i notevoli risultati conseguiti nell'applicazione di riforme di ampia portata, a dispetto di un contesto economico estremamente difficile, che si sono rivelate decisive per sostenere il forte rilancio dell'attività economica e la creazione di posti di lavoro, come pure per correggere gli squilibri accumulati. La Spagna sottolinea altresì il considerevole sforzo di bilancio messo in atto a seguito della crisi e l'impatto negativo dell'inflazione bassa, e a tratti negativa, sul processo di aggiustamento di bilancio e sull'economia nel suo complesso. La Spagna ha sollevato inoltre questioni metodologiche in relazione alla presunta inadeguatezza dell'attuale metodologia per valutare la conformità al patto di stabilità e crescita che non permetterebbe, nel caso della Spagna, di tenere conto di un'inflazione negativa non prevista o di misurare accuratamente la crescita del PIL potenziale. Infine, lo Stato membro elenca le misure adottate e gli impegni assunti per ridurre il disavanzo pubblico nel 2016, ribadendo l'impegno di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2017.

(9) Da un'analisi delle suddette argomentazioni scaturiscono le considerazioni esposte qui di seguito.

(10) Negli ultimi anni l'economia spagnola ha evidenziato un significativo rilancio anche grazie alle riforme attuate in un contesto economico difficile che hanno contribuito ad attenuare le rigidità dei mercati del lavoro e dei prodotti. Il positivo completamento del programma di assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione degli istituti finanziari spagnoli all'inizio del 2014 e le significative riforme strutturali intraprese in parallelo hanno creato una solida base per la ripresa economica. Anche dopo il completamento del programma la Spagna ha continuato a realizzare riforme strutturali, compresa la riforma del regime di insolvenza, il completamento della ristrutturazione del sistema bancario, la riforma della pubblica amministrazione e la creazione di un consiglio di bilancio indipendente. Grazie al contributo della politica monetaria e al rafforzamento della governance della zona euro, sono state create le condizioni per un ritorno dell'afflusso di capitali e un miglioramento delle condizioni di finanziamento. Con il ritorno della crescita nella seconda metà del 2013 si è assistito a un progresso in materia di riequilibrio interno ed esterno, cui ha contribuito anche un miglioramento della competitività favorito dalle riforme. La ripresa economica va di pari passo con una consistente creazione di posti di lavoro, in un contesto di costante moderazione salariale che beneficia delle riforme del mercato del lavoro. Nonostante i progressi compiuti nel riequilibrio dell'economia, rimangono significativi problemi da risolvere: il debito pubblico e privato, che permane elevato e che si riflette nell'elevato livello delle passività nette verso l'estero, espone infatti la Spagna ai rischi derivanti da un mutamento del clima di mercato e la disoccupazione, tuttora elevata, frena l'aggiustamento economico.

(11) Se, da un lato, la Spagna non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo in ottemperanza alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013, dall'altro, va riconosciuto che il paese ha già profuso notevoli sforzi per correggere il disavanzo eccessivo nel bilancio del 2012 e, in misura minore, del 2013. L'indebolimento dell'azione di riequilibrio dei conti, segnalata dalla decisione del Consiglio del 12 luglio 2016, si è verificato a seguito di questo sforzo sostenuto di risanamento strutturale, in un contesto caratterizzato da condizioni economiche difficili che hanno inciso negativamente sulla coesione sociale. Infatti, nonostante il forte rilancio dell'attività economica intervenuto a partire dal terzo trimestre del 2013, la Spagna ha continuato a fare i conti con condizioni economiche sfavorevoli nel periodo contemplato dall'ultima raccomandazione del Consiglio. Il divario tra prodotto effettivo e potenziale, – 8.5 % del PIL potenziale nel 2013, pur registrando in seguito un rapido miglioramento è risultato ancora ampiamente negativo, – 4.0 %, nel 2015. Il tasso di disoccupazione è arrivato al 26,1 % nel 2013 e l'esclusione sociale e le disuguaglianze sono aumentate a seguito della crisi, portando al 29,2 % nel 2014 il tasso globale delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale, uno dei livelli più elevati nell'Unione.

(12) In tale contesto, se è vero che alcune delle misure adottate negli ultimi anni hanno avuto un effetto negativo diretto sulle finanze pubbliche, è altrettanto vero che a medio e lungo termine esse potrebbero contribuire alla crescita e all'occupazione e, di conseguenza, alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Gli sgravi e le esenzioni concessi in materia di oneri previdenziali hanno contribuito al persistente disavanzo pubblico, ma in una certa misura hanno favorito la coesione sociale, essendo indirizzati alle persone con i redditi più bassi, ai lavoratori meno qualificati e alla stipula di contratti di lavoro a tempo indeterminato. Le riforme fiscali adottate verso la fine del 2014, per quanto finanziate in misura insufficiente, sono finalizzate a rendere la struttura fiscale più favorevole alla crescita e a migliorare l'equità e la governance fiscali.

(13) Per il 2016 il governo spagnolo in carica per gli affari correnti ha adottato misure positive di riduzione del disavanzo a seguito della raccomandazione della Commissione del 9 marzo 2016 relativa alle misure che la Spagna deve adottare per assicurare una tempestiva correzione del suo disavanzo eccessivo. In particolare, al fine di attuare disposizioni nella legislazione nazionale finalizzate a imporre la disciplina di bilancio ai governi regionali, il 6 aprile il governo ha chiesto a 12 governi regionali di approvare tagli agli stanziamenti di bilancio

per rispettare i loro obiettivi in materia di disavanzo per il 2016. Benché i tagli alla spesa relativi al 2016 finora approvati dai governi regionali siano molto al di sotto degli importi attesi e indicati nel programma di stabilità per il 2016, il governo centrale spagnolo ha approvato tagli agli stanziamenti di bilancio pari a circa lo 0,2 % del PIL. Il 13 luglio il governo spagnolo in carica per gli affari correnti ha comunicato il proprio impegno ad adottare ulteriori e positive misure di riduzione del disavanzo. Sul versante delle entrate, le modifiche apportate alla legislazione sull'imposta sul reddito delle società, che dovrebbero essere adottate non appena sarà formato il nuovo governo, mirano a compensare una diminuzione attesa delle entrate nel 2016 pari allo 0,5 % del PIL a seguito delle modifiche apportate al regolamento sulla rateizzazione del pagamento (*pagos fraccionados*) dell'imposta sul reddito delle società, al fine di garantire che le entrate generate da tale imposta raggiungano il livello previsto dal programma di stabilità per il 2016. Sul versante della spesa, l'anticipazione della data di chiusura dell'esercizio di bilancio del governo centrale, adottata il 14 luglio, può contribuire a contenere l'aumento della spesa nella seconda metà del 2016. Tuttavia, l'attuazione di tali misure non è affatto scevra da rischi, soprattutto per quanto riguarda la tempestiva adozione in Parlamento delle modifiche necessarie alla legislazione sull'imposta sul reddito delle società e il dubbio che tali modifiche non siano sufficienti a bilanciare la diminuzione attesa delle entrate generate da tale imposta. Il governo si è inoltre impegnato ad adottare ulteriori misure contro le frodi fiscali.

(14) La richiesta motivata presentata dalla Spagna alla Commissione sottolinea altresì l'impatto negativo dell'inflazione bassa, e a tratti negativa, sul processo di aggiustamento di bilancio e sull'economia nel suo complesso. Come illustrato anche nella decisione del Consiglio del 12 luglio 2016, nel periodo 2013-2015 l'inflazione spagnola (quale misurata dal deflatore del PIL) è risultata in effetti ben al di sotto di quella indicata nello scenario macroeconomico di riferimento su cui si fondava la raccomandazione (e nel 2014 si è registrato addirittura un tasso di inflazione negativo pari a - 0,4 %). L'impatto negativo dell'inflazione bassa o negativa sui risultati di bilancio della Spagna è stato tuttavia ampiamente compensato da una crescita del PIL reale superiore al previsto.

(15) La Spagna ha sollevato inoltre questioni metodologiche in relazione alla presunta inadeguatezza dell'attuale metodologia delle misure efficaci per tenere conto di un'inflazione negativa non prevista o misurare accuratamente la crescita del PIL potenziale nel caso della Spagna. Per quanto riguarda la possibilità che gli sforzi strutturali messi in atto in Spagna siano stati sottostimati, va sottolineato che, per stimare la crescita potenziale, la Commissione applica la metodologia della funzione di produzione, concordata in comune e approvata dal Consiglio. Per quanto riguarda l'impatto dell'inflazione negativa, la Commissione riconosce che la metodologia concordata per la sorveglianza di bilancio che essa utilizza nel suo lavoro di analisi - e che si basa sulla correzione dei dati del saldo nominale mediante stime della produzione potenziale - può, in presenza di shock dovuti a un'inflazione negativa, indurre a sottostimare lo sforzo strutturale. Tuttavia, tale metodologia è integrata da una metodologia detta «bottom-up» per misurare lo sforzo di risanamento e stabilire se sono stati raggiunti gli obiettivi di spesa e se sono state attuate le misure discrezionali previste sul versante delle entrate. Diversamente dalla variazione del saldo strutturale, tale metodologia «bottom-up» tenderà probabilmente a sovrastimare lo sforzo di risanamento successivo a uno shock disinflattivo. Nel caso della Spagna, anche applicando tale metodologia «bottom-up», si arriva alla conclusione che nel periodo 2013-2015 non è stato conseguito uno sforzo cumulato a fronte della raccomandazione di realizzare di uno sforzo strutturale cumulato pari al 3,0 % del PIL.

(16) In considerazione della richiesta motivata della Spagna e dei punti sopra esposti, in particolare le profonde riforme strutturali attuate dal governo spagnolo a partire dal 2012, e tuttora in vigore, il contesto economico difficile nel periodo contemplato dalla raccomandazione del Consiglio del giugno 2013, gli impegni in materia di riduzione del disavanzo annunciati nella richiesta motivata dal governo spagnolo in carica per gli affari correnti, unitamente alle misure di risanamento attuate a seguito della raccomandazione della Commissione del 9 marzo 2016 relativa alle misure che la Spagna deve adottare per assicurare una tempestiva correzione del suo disavanzo eccessivo, si ritiene giustificato l'annullamento dell'ammenda pari allo 0,2 % del PIL,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'ammenda pari allo 0,2 % del PIL da imporre alla Spagna per non avere adottato misure efficaci al fine di correggere il disavanzo eccessivo in risposta alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 è annullata.

Articolo 2

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 9 agosto 2016

Per il Consiglio
Il presidente
M. LAJČÁK