



Bruxelles, 27.7.2016
COM(2016) 518 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che intima alla Spagna di adottare le misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo

{SWD(2016) 263 final}

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che intima alla Spagna di adottare le misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 126, paragrafo 9,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (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. 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 eccessivi¹, adottato al fine di favorire la tempestiva correzione di disavanzi pubblici eccessivi.
- (3) Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha deciso, conformemente all'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Spagna esisteva una situazione di disavanzo eccessivo e ha emanato una raccomandazione ai fini della sua correzione entro e non oltre il 2012, conformemente all'articolo 104, paragrafo 7, del trattato. Successivamente, il 2 dicembre 2009, il 10 luglio 2012 e il 21 giugno 2013 il Consiglio ha rivolto alla Spagna, ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, altre tre raccomandazioni con cui il termine per la correzione del disavanzo eccessivo è stato prorogato 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 economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche².
- (4) In conformità dell'articolo 126, paragrafo 8, del TFUE, il 12 luglio 2016 il Consiglio ha deciso che la Spagna non aveva dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013.

¹ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 6.

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.

- (5) A norma dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97, qualora le misure non siano attuate da uno Stato membro partecipante oppure, a giudizio del Consiglio, si rivelino inadeguate, il Consiglio adotta immediatamente una decisione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 9, del trattato.
- (6) La Commissione ha aggiornato le sue previsioni della primavera 2016 con le informazioni disponibili al 19 luglio 2016. Su tale base, la previsione di crescita del PIL reale per il 2016 è stata rivista al rialzo di 0,3 punti percentuali rispetto alle previsioni di primavera, ovvero al 2,9%, e al ribasso per il 2017 (2,3% contro 2,5% in primavera). Nel 2018 la crescita del PIL reale dovrebbe attestarsi al 2,1% mentre nel 2015 era del 3,2%. Si prevede quindi un rallentamento della crescita economica che dovrebbe però rimanere solida grazie alle riforme intraprese in risposta alla crisi e al positivo completamento del programma di assistenza finanziaria. La ripresa è tuttora accompagnata da una consistente creazione di posti di lavoro, in un contesto di costante moderazione salariale che trae beneficio delle riforme del mercato del lavoro. La crescita è sostenuta anche dai bassi prezzi del petrolio. Al tempo stesso l'inflazione dovrebbe assestarsi a - 0,3% nel 2016. Vi sono tuttavia rischi di revisione al ribasso delle previsioni di crescita, in particolare a partire dal 2017, dovuti tra l'altro all'esito del referendum sull'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea, che ha aumentato l'incertezza e può avere ripercussioni negative sugli scambi e sulla domanda interna.
- (7) Secondo le previsioni della primavera 2016 aggiornate della Commissione, il disavanzo pubblico dovrebbe scendere al 4,6% del PIL nel 2016, al 3,3% del PIL nel 2017 e al 2,7% del PIL nel 2018 (rispetto agli obiettivi del 3,6% del PIL nel 2016, 2,9% del PIL nel 2017 e 2,2% del PIL nel 2018 del programma di stabilità e di un disavanzo previsto del 3,9% del PIL nel 2016 e del 3,1% del PIL nel 2017 secondo le previsioni di primavera). La previsione di un disavanzo più elevato è in parte dovuta al fatto che le misure dirette a contenere la spesa a livello dell'amministrazione centrale e regionale adottate in risposta alla raccomandazione della Commissione del marzo 2016 sono state prese in conto in misura minore nelle previsioni aggiornate della Commissione (0,2% del PIL) rispetto alle previsioni del programma di stabilità (0,4% del PIL), perché alcune di queste misure non sono ancora sufficientemente specificate per poter essere incluse nelle previsioni della Commissione sulla base della consueta ipotesi di politiche invariate. Tuttavia, la differenza deriva essenzialmente dalle modifiche apportate al quadro giuridico che disciplina l'imposta sul reddito delle società, che comporta la diminuzione dei pagamenti anticipati da parte delle imprese (*'pagos fraccionados'*) nel 2016. Questa diminuzione non è stata quantificata nel programma di stabilità ed è divenuta manifesta solo in aprile, quando è stata versata la prima rata delle imposte, ovvero dopo la scadenza del termine per le previsioni di primavera aggiornate. Nelle previsioni della primavera 2016 aggiornate, la Commissione stima questa diminuzione allo 0,5% del PIL nel 2016. Poiché comportano un ritardo permanente nel versamento delle imposte, ma non modificano l'aliquota o la base imponibile, le modifiche suddette non influiranno sulle entrate derivanti dalle imposte sul reddito delle imprese una volta che il nuovo quadro sarà stabile (a partire dal 2017). Esse si traducono in una perdita temporanea di gettito fiscale nel 2016, che è stata considerata una tantum nelle previsioni di primavera aggiornate. Per il 2017 le differenze tra le previsioni di primavera aggiornate e il programma di stabilità derivano da una posizione di partenza peggiore del previsto e dal fatto che le misure di risparmio adottate in risposta alla raccomandazione della Commissione del marzo 2016 non sono state ancora sufficientemente specificate e non possono essere prese in considerazione sulla base della consueta ipotesi di politiche

invariate. Il disavanzo strutturale dovrebbe aumentare dello 0,4% nel 2016 e dello 0,1% del PIL nel 2017 per rimanere invariato nel 2018. L'aumento previsto del disavanzo strutturale nel 2016 è tuttavia dovuto in parte al fatto che le attuali previsioni in materia di inflazione e crescita nominale del PIL sono inferiori a quelle alla base del bilancio 2016, il che ha avuto un effetto negativo sulle entrate pubbliche strutturali senza possibilità di rettificare la spesa.

- (8) Il rapporto debito lordo/PIL è passato dal 36% nel 2007 al 99% circa nel 2014. Nel 2015 tale rapporto è rimasto più o meno stabile, poiché le vendite nette di attività finanziarie hanno compensato l'incidenza negativa della crescita del disavanzo a un ritmo superiore alla crescita del PIL nominale. Secondo le previsioni della primavera 2016 aggiornate il rapporto debito/PIL dovrebbe culminare al 100,6% del PIL nel 2017, mentre le previsioni di primavera prevedevano che il debito avrebbe toccato l'apice del 100,3% del PIL nel 2016. Sebbene non si ravvisi per la Spagna un rischio immediato di tensioni sul bilancio derivante da questo elevato rapporto debito/PIL, i rischi per la sostenibilità del debito aumenteranno considerevolmente a medio termine se non migliora la posizione di bilancio. A più lungo termine, i rischi per la sostenibilità di bilancio dovrebbero diminuire grazie all'effetto positivo delle riduzioni della spesa legata all'invecchiamento³.
- (9) Conformemente all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1467/97, nella decisione con cui intima di adottare misure volte alla riduzione del disavanzo di bilancio in conformità dell'articolo 126, paragrafo 9, del trattato, il Consiglio chiede che lo Stato membro interessato rispetti obiettivi di bilancio annuali che, sulla base delle previsioni sottese all'intimazione, siano coerenti con un miglioramento annuo minimo pari almeno allo 0,5% del PIL come parametro di riferimento, del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum. Tuttavia, il fatto che la decisione di intimazione del Consiglio sia adottata nella seconda metà dell'anno rende necessario un maggior sforzo di bilancio per conseguire il miglioramento annuo richiesto del saldo strutturale. Occorre inoltre evidenziare che lo scenario su cui si fonda il nuovo percorso di aggiustamento inizia con un peggioramento del disavanzo strutturale pari allo 0,4% del PIL, che è almeno in parte il risultato di un calo dell'inflazione rispetto a quanto previsto nello scenario alla base del bilancio 2016, un fattore in buona misura al di fuori del controllo del governo. Alla luce di quanto precede, appare opportuno non richiedere ulteriori misure strutturali nel 2016.
- (10) Considerando che non dovrebbero essere previste misure strutturali nel 2016, la concessione alla Spagna di un ulteriore anno per la correzione del disavanzo eccessivo, che è la regola in base al regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, richiederebbe un miglioramento annuo del saldo strutturale nel 2017, con effetti troppo negativi per la crescita. Appare quindi opportuno prorogare di due anni il termine entro il quale la Spagna dovrà porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo.
- (11) Pertanto, affinché il percorso di aggiustamento sia credibile e sostenibile la Spagna dovrebbe pervenire a un disavanzo pubblico del 4,6%, 3,1% e 2,2% del PIL rispettivamente nel 2016, 2017 and 2018, in linea con un deterioramento del saldo strutturale pari allo 0,4% del PIL nel 2016 e con un miglioramento strutturale pari allo 0,5% del PIL sia nel 2017 che nel 2018. Tali obiettivi di bilancio tengono conto anche

³ Commissione europea (2016), "Fiscal Sustainability Report 2015", European Economy, Institutional Paper n. 18.

della necessità di compensare gli effetti negativi secondari del risanamento di bilancio sulle finanze pubbliche, dovuti al suo impatto sull'economia in generale.

- (12) Per conseguire questi obiettivi, appaiono necessarie misure strutturali supplementari con un'incidenza stimata pari allo 0,5% del PIL sia nel 2017 che nel 2018. Le economie per il 2017 e il 2018 potrebbero includere, fra l'altro, la riduzione del numero e della portata delle agevolazioni fiscali, in particolare le aliquote ridotte dell'IVA, al fine di conseguire lo sforzo strutturale richiesto.
- (13) Inoltre, un'applicazione rigorosa a tutti i livelli di governo dei meccanismi preventivi e correttivi previsti dalla legge di stabilità spagnola potrebbe garantire una correzione tempestiva e duratura del disavanzo eccessivo. Questo risultato potrebbe essere ottenuto rendendo più automatica l'applicazione dei meccanismi. Il contributo della regola di spesa della legge di stabilità alla sostenibilità delle finanze pubbliche potrebbe inoltre essere rafforzato chiarendo ulteriormente la copertura e la definizione delle categorie di spesa necessarie per il calcolo dello stesso contributo e invitando esplicitamente le pubbliche amministrazioni inadempienti a compensare gli scostamenti nella spesa nell'anno successivo a quello in cui si sono verificati.
- (14) La Spagna dovrebbe inoltre prestare la dovuta attenzione alla qualità delle finanze pubbliche, in particolare alla politica in materia di appalti pubblici. Negli ultimi anni sono state segnalate alla Commissione numerose irregolarità che hanno effetti sull'applicazione della legislazione dell'Unione in materia di appalti pubblici. I dati mostrano che esistono disparità nell'attuazione degli appalti pubblici tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori e che la carenza di meccanismi di controllo ex ante ed ex post ostacola un'applicazione corretta e uniforme della normativa in materia di appalti pubblici. Rispetto ad altri Stati membri, la Spagna si contraddistingue per un basso tasso di pubblicazione dei bandi di gara e un ricorso relativamente elevato alla procedura negoziata senza previa pubblicazione. Ne consegue che la concorrenza esercitata da imprese di altri paesi dell'UE è limitata e che gli appalti sono spesso aggiudicati direttamente, il che comporta un aumento della spesa delle amministrazioni pubbliche. L'uso limitato di strumenti di aggiudicazione congiunta o centralizzata impedisce incrementi di efficienza che contribuirebbero al risparmio finanziario. L'assenza di un organo indipendente incaricato di garantire l'efficacia e il rispetto della normativa in materia di appalti pubblici in tutto il paese ostacola la corretta applicazione delle norme in materia di appalti e può dare adito a irregolarità, il che, in entrambi i casi, ha un impatto negativo sulle finanze pubbliche della Spagna.
- (15) Per favorire il successo della strategia di risanamento del bilancio, sarà importante sostenere tale risanamento con riforme strutturali generali, in linea con le raccomandazioni del Consiglio rivolte alla Spagna nell'ambito del semestre europeo 2016 e in particolare quelle relative alla correzione degli squilibri macroeconomici.
- (16) A norma dell'articolo 126, paragrafo 9, del trattato, il Consiglio può chiedere allo Stato membro interessato, nell'ambito della sua decisione di intimazione di cui al medesimo articolo, di presentare relazioni sullo sforzo di aggiustamento secondo un calendario preciso. A norma dell'articolo 5, paragrafo 1 bis, del regolamento (CE) n. 1467/97, la relazione dello Stato membro comprende gli obiettivi stabiliti per le spese e le entrate pubbliche e per le misure discrezionali sul lato delle spese e delle entrate, insieme a informazioni sul seguito dato alle raccomandazioni specifiche del Consiglio. Al fine di agevolare il monitoraggio del termine per conformarsi alle raccomandazioni contenute nella presente comunicazione nonché del termine per la

correzione del disavanzo eccessivo, la Spagna è invitata a presentare detta relazione entro il 15 ottobre 2016 contestualmente al suo documento programmatico di bilancio 2017.

- (17) La Spagna dovrebbe inoltre presentare una relazione alla Commissione e al comitato economico e finanziario, come stabilito dall'articolo 10 del regolamento (UE) n. 473/2013 del Consiglio in conformità alle specifiche stabilite nel regolamento delegato (UE) n. 877/2013 della Commissione. La prima relazione dovrebbe essere trasmessa entro il 15 gennaio 2017 e le successive a cadenza trimestrale.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. La Spagna pone fine all'attuale situazione di disavanzo eccessivo entro il 2018.
2. La Spagna riduce il disavanzo pubblico al 3,7% del PIL nel 2016, al 3,1% del PIL nel 2017 e al 2,2% del PIL nel 2018. Questo miglioramento del disavanzo pubblico è in linea con un deterioramento del saldo strutturale pari allo 0,4% del PIL nel 2016 e con un miglioramento strutturale pari allo 0,5% del PIL sia nel 2017 che nel 2018, sulla base delle previsioni della primavera 2016 aggiornate della Commissione. La Spagna utilizza tutte le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del disavanzo e del debito.
3. Oltre alle economie già incluse nelle previsioni della primavera 2016 della Commissione, la Spagna adotta e attua pienamente misure di risanamento per un importo pari allo 0,5% del PIL sia nel 2017 che nel 2018.
4. La Spagna è pronta ad adottare ulteriori misure qualora dovessero emergere rischi per i piani di bilancio. Le misure di risanamento del bilancio garantiscono un miglioramento duraturo e favorevole alla crescita del saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche.
5. La Spagna adotta misure per rafforzare il suo quadro di bilancio, in particolare al fine di aumentare l'automaticità dei meccanismi di prevenzione e correzione delle deviazioni rispetto agli obiettivi in termini di disavanzo, debito e spesa e di potenziare il contributo della regola di spesa della legge di stabilità alla sostenibilità delle finanze pubbliche.
6. La Spagna istituisce un quadro coerente per garantire la trasparenza e il coordinamento della politica in materia di appalti pubblici in tutte le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori onde assicurare l'efficienza economica e un elevato livello di concorrenza. Tale quadro comprende opportuni meccanismi di controllo ex ante ed ex post per gli appalti pubblici al fine di garantire l'efficacia e il rispetto degli obblighi normativi.

Articolo 2

Il Consiglio fissa al 15 ottobre 2016 il termine entro il quale la Spagna deve dare seguito effettivo a quanto disposto e, a norma dell'articolo 5, paragrafo 1 bis, del regolamento (CE) n. 1467/97, presentare una relazione al Consiglio e alla Commissione circa il seguito dato in risposta all'intimazione del Consiglio. La relazione comprende gli obiettivi stabiliti per le spese e le entrate pubbliche e le misure discrezionali sul lato delle spese e delle entrate, insieme a informazioni sul seguito dato alle raccomandazioni specifiche del Consiglio di

rafforzare il quadro di bilancio e il quadro per la politica in materia di appalti pubblici in conformità con l'articolo 1, paragrafi 5 e 6.

Articolo 3

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*