



Bruxelles, 14.11.2012
COM(2012) 683 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Valutazione del seguito dato dalla Spagna

**alla raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 intesa a far cessare il
disavanzo pubblico eccessivo**

{SWD(2012) 390 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Valutazione del seguito dato dalla Spagna

alla raccomandazione del Consiglio del 10 luglio 2012 intesa a far cessare il disavanzo pubblico eccessivo

1. PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI: CONTESTO

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.

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 adottato una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE ai fini della correzione del disavanzo eccessivo entro il 2013 in modo credibile e sostenibile attraverso interventi in un quadro a medio termine.

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.

Il 10 luglio 2012 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 rivista del 2009 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 adottato una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE in cui ha raccomandato alla Spagna di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2014. Per portare il disavanzo pubblico nominale al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2014, si è raccomandato alla Spagna di realizzare un miglioramento del saldo strutturale pari al 2,7% del PIL nel 2012, al 2,5% del PIL nel 2013 e all'1,9% del PIL nel 2014. Secondo l'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, gli obiettivi di disavanzo nominale, in linea con i miglioramenti del saldo strutturale di bilancio richiesti, sono pari al 6,3% del PIL nel 2012, 4,5% del PIL nel 2013 e 2,8% del PIL nel 2014.

È stato inoltre raccomandato alle autorità spagnole di: 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 che, in base

all'aggiornamento delle previsioni della primavera 2012 preparato dai servizi della Commissione, sono necessarie per correggere il disavanzo eccessivo entro il 2014; adottare rapidamente misure supplementari nel 2012 se si materializzeranno rischi per i piani di bilancio; 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 per paese formulate nel quadro del Semestre europeo, il Consiglio ha chiesto 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.

2. VALUTAZIONE DEL SEGUITO EFFETTIVO DATO

La presente valutazione si basa sulle previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione e tiene conto degli sviluppi economici e di bilancio intervenuti dopo il 10 luglio 2012, data di emissione dell'ultima raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE.

Le previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione indicano una diminuzione del PIL in termini reali pari all'1,4% sia nel 2012 sia nel 2013, e una ripresa dello 0,8% nel 2014. Al tempo dell'ultima raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE le previsioni indicavano una contrazione del PIL reale pari all'1,9% nel 2012 e dello 0,3% nel 2013. Nella misura in cui era prevista una ripresa anticipata e leggermente più sostenuta, la crescita del PIL in termini reali avrebbe dovuto raggiungere l'1,1% nel 2014. Le previsioni di una crescita leggermente meno negativa nel 2012 sono dovute ad una certa resilienza della domanda interna, in quanto il risanamento di bilancio ha avuto un impatto più graduale di quanto previsto al tempo dell'ultima raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE. Per quanto riguarda il 2013 e 2014, la raccomandazione del Consiglio si basava su un presupposto di politiche invariate, e le previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione tengono conto anche delle misure di risanamento supplementari inserite nel piano di bilancio 2013-14 e nel bilancio 2013.

Le previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione indicano per quell'anno un disavanzo pubblico in calo all'8,0% del PIL, ovvero al 7,0% se si stralcia l'effetto delle iniezioni di capitale nelle banche avvenute nel 2012, rispetto al 9,4% nel 2011 (8,9% al netto delle iniezioni di capitale nelle banche avvenute nel 2011). Il dato va valutato a fronte dell'obiettivo del governo e della raccomandazione rivista della procedura per disavanzo eccessivo pari al 6,3% del PIL. Nonostante lo scostamento dall'obiettivo indicato dalle proiezioni, il previsto calo del saldo nominale dovrebbe poggiare su un miglioramento sensibile del saldo primario, che si attesta a 2½ punti percentuali (al netto delle iniezioni di capitale nelle banche avvenute nel 2012) in un contesto di contrazione economica pari a quasi 1½ punti percentuali. Per compensare il probabile scostamento dall'obiettivo di disavanzo e in linea con la raccomandazione del Consiglio, il 13 luglio 2012 la Spagna ha adottato misure di risanamento supplementari pari a circa l'1¼% del PIL. Insieme alle precedenti misure inserite nel pacchetto del dicembre 2011, la legge sul bilancio 2012 e i piani regionali di riequilibrio, in totale per il 2012 sono state adottate misure intorno al 5¼% del PIL. Tuttavia, una parte considerevole di tali misure (più dell'1½% del PIL) ha carattere temporaneo: sono stati introdotti diversi aumenti fiscali su base temporanea o consistenti nell'anticipare il gettito, e

anche la soppressione della gratifica natalizia nel settore pubblico è limitata al 2012. Il risultato di questo considerevole sforzo di risanamento sarebbe quindi in parte vanificato dalla forte diminuzione delle entrate dovuta a una composizione della crescita a intensità fiscale minore e a un deterioramento più grave del mercato del lavoro, alla maggiore entità dei pagamenti d'interessi e all'aumento dei trasferimenti sociali connessi all'aumento delle pensioni adottato nel dicembre 2011. Inoltre, come negli anni precedenti, è probabile che diverse regioni non riescano a conseguire i rispettivi obiettivi di bilancio.

Senza tener conto dei fattori ciclici e delle misure temporanee e una tantum, le previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione indicano un miglioramento del saldo strutturale pari a 1,2 punti percentuali fino a -6,3% del PIL nel 2012, a fronte del miglioramento del saldo strutturale pari al 2,7% del PIL richiesto dalla raccomandazione rivista della procedura per il disavanzo eccessivo. Rettificato in funzione della revisione al ribasso della potenziale crescita della produzione dal momento dell'ultima raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, nel 2012 lo sforzo strutturale sarebbe in aumento di circa 0,1 punto percentuale. Inoltre, sulla variazione del saldo strutturale ha inciso pesantemente la diminuzione delle entrate (relativamente all'evoluzione del PIL e con elasticità delle entrate standard), pari a circa 1½ punti percentuali del PIL. Nell'insieme, tenendo conto della suddetta diminuzione delle entrate, lo sforzo strutturale dovrebbe aumentare ulteriormente per arrivare a 2¾ punti percentuali, in linea con lo sforzo richiesto dalla raccomandazione del Consiglio.

Per il 2013 le previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione indicano un disavanzo pubblico in calo al 6% del PIL, a fronte dell'obiettivo del 4,5% del PIL stabilito sia dal governo che dalla raccomandazione rivista della procedura per il disavanzo eccessivo. Il saldo primario dovrebbe migliorare di 1,8 punti percentuali al netto delle misure di ricapitalizzazione delle banche, sullo sfondo delle previsioni di contrazione economica dell'ordine dell'1,4%. A seguito dell'ultima raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, nell'agosto 2012 il governo spagnolo ha presentato il piano di bilancio pluriennale per il 2013-14. Tuttavia, per il 2013, il piano non illustra molte nuove misure sulle entrate rispetto a quanto era già stato annunciato nel pacchetto del luglio 2012. Il progetto di legge di bilancio per il 2013 presentata in settembre conteneva poche nuove misure che non fossero state precedentemente annunciate (ad esempio, la proroga di un anno dell'imposta patrimoniale). In totale l'impatto finanziario delle misure discrezionali nel 2013 è stimato intorno all'1¼% del PIL sul versante delle spese e intorno all'1% del PIL su quello delle entrate. Il previsto scostamento dal bilancio dell'1½% del PIL nel 2013 si spiega in parte con il peso di una posizione di partenza sfavorevole riportata dall'anno precedente. Tuttavia, la legge di bilancio per il 2013 si basa anche su presupposti macroeconomici ottimistici, che stimano la contrazione del PIL reale solo allo 0,5% e la stabilizzazione dell'occupazione, il che comporta chiaramente il rischio che le entrate risultino di nuovo in diminuzione e che i trasferimenti sociali salgano alle stelle. Inoltre il progetto di legge di bilancio sembra sottovalutare l'aumento delle prestazioni sociali, comprese pensioni e indennità di disoccupazione. Per le regioni, le principali misure di risanamento nel 2013 sono i tagli nei settori della sanità e dell'istruzione inclusi nel piano di bilancio 2013-14. Al momento non si dispone tuttavia di dati sull'effettiva applicazione delle misure programmate ai bilanci regionali.

Secondo le previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione, il disavanzo strutturale si ridurrà ulteriormente di 2,3 punti percentuali per attestarsi al 4,0% del PIL nel 2013, grossomodo in linea con l'ultima raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE che richiedeva un miglioramento strutturale pari al

2,5% del PIL. Corretto in funzione della variazione della previsione di potenziale crescita della produzione tra le proiezioni sottese dalle raccomandazioni riviste della procedura per il disavanzo eccessivo e dalle previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione, lo sforzo strutturale si innalzerebbe di circa 0,1-0,2 punto percentuale.

Per il 2014, le previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione indicano un miglioramento delle prospettive economiche, con una crescita del PIL reale nuovamente in campo positivo. Non basterà a conseguire un'ulteriore riduzione del disavanzo nominale, stimato in espansione al 6,4% del PIL a fronte dell'obiettivo del 2,8% del PIL. A parte l'effetto di base, lo scostamento previsto riflette principalmente la scadenza delle misure temporanee prese negli anni precedenti, il fatto che le misure di risanamento programmate per il 2014 non sono state sufficientemente illustrate nel piano di bilancio pluriennale annunciato in agosto e pertanto non hanno potuto essere incluse nelle previsioni dei servizi della Commissione, e il fatto che la composizione della crescita economica continua ad essere a scarsa intensità fiscale, con un gettito che non cresce in diretta proporzione al PIL nominale. I pagamenti d'interessi continuano a salire a causa della maggiore esposizione debitoria.

Il disavanzo strutturale si dovrebbe deteriorare di 1,3 punti percentuali nel 2014, a fronte di un miglioramento pari all'1,9% del PIL indicato nella raccomandazione. Rettificato in funzione della variazione della stima di potenziale crescita della produzione tra le proiezioni sottese dall'ultima raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e dalle previsioni dell'autunno 2012 preparate dai servizi della Commissione, lo sforzo strutturale nel 2014 sarebbe superiore di circa 0,1-0,2 punto percentuale, ossia circa 3 punti percentuali sotto il livello richiesto dalla raccomandazione del Consiglio. Se si procede ad aggiustamenti a causa delle riduzioni impreviste delle entrate è probabile che il divario diminuisca ancora, in quanto alcune entrate non seguono il tracciato che la crescita del PIL nominale implicava. Tuttavia, dato che finora per il 2014 sono state specificate poche se non pochissime misure, attualmente una valutazione completa degli interventi effettivi per il 2014 non è possibile.

Nella raccomandazione del luglio 2012, a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, il Consiglio chiedeva alla Spagna di applicare rigorosamente le nuove disposizioni della legge sulla stabilità di bilancio inerenti alla trasparenza e al controllo dell'esecuzione del bilancio e di creare un'istituzione di bilancio indipendente con compiti di analisi, consulenza e monitoraggio della politica di bilancio e di monitorare attentamente la conformità agli obiettivi di bilancio a tutti i livelli della pubblica amministrazione. In merito alla legge sulla stabilità di bilancio si sono compiuti progressi, in particolare per quanto riguarda la rendicontazione dei dati di bilancio delle amministrazioni regionali: è un passo avanti per raggiungere una maggiore trasparenza di bilancio. Tuttavia, data la difficoltà di introdurre nuove procedure di rendicontazione trasversalmente nelle amministrazioni regionali, non si è ancora costruita un'esperienza solida in termini di qualità e coerenza in questo ambito. L'applicazione del braccio preventivo e di quello correttivo della legge sulla stabilità di bilancio sembra insufficiente: ufficialmente non è stato avviato alcun meccanismo d'allarme preventivo, né interventi correttivi, sebbene diverse Comunità autonome rischiano palesemente di non raggiungere i rispettivi obiettivi di bilancio nel 2012. Per quanto riguarda la creazione di un'istituzione di bilancio indipendente, il 27 settembre il governo spagnolo ha deciso in questo senso: sono attualmente allo studio il mandato e la struttura di gestione. L'istituzione sarà creata nel 2013, una volta adottata la legge organica in materia.

3. CONCLUSIONI

Sulla base delle informazioni disponibili, risulta che la Spagna ha intrapreso concrete azioni che rappresentano un avanzamento adeguato nella correzione del disavanzo eccessivo nel 2012 e 2013, nei limiti indicati dal Consiglio il 10 luglio 2012. In particolare, la Spagna ha adottato misure di risanamento considerevoli, che ammontano a circa 5¼ punti percentuali del PIL nel 2012 e a 2¼% punti percentuali del PIL nel 2013. Rettificato in funzione della revisione della potenziale crescita della produzione e in funzione delle diminuzioni delle entrate dovute ad una crescita a scarsa intensità fiscale, la stima del miglioramento annuo del saldo strutturale è in linea con lo sforzo richiesto dal Consiglio per il 2012 e il 2013. Tuttavia, nel 2012 le disposizioni della legge sulla stabilità di bilancio in merito ai meccanismi previsti di allarme preventivo e di correzione volti a limitare gli scostamenti delle Comunità autonome dagli obiettivi di bilancio non sono state effettivamente attuate; ciò potrebbe comportare nuovi scostamenti di bilancio dagli obiettivi a livello regionale. Per il 2013, il conseguimento degli obiettivi nominali è palesemente a rischio, in parte a causa dello scenario macroeconomico ottimista che sottende la legge finanziaria 2013 e delle proiezioni ottimistiche nel settore della previdenza sociale.

Per il 2014, la Spagna non sembra aver preso finora misure sufficienti per riuscire nello sforzo strutturale necessario. Il piano di bilancio pluriennale annunciato in agosto non presenta misure sufficientemente dettagliate a sostegno dello sforzo raccomandato in materia di conti pubblici. Sono ancora necessarie pertanto misure specifiche supplementari e permanenti per il 2014.

Alla luce della valutazione di cui sopra risulta che se da un lato è stato dato seguito effettivo per il 2012 e il 2013, le misure previste per il 2014 non rispondono ai requisiti della raccomandazione rivista della procedura per il disavanzo eccessivo. In base a questa valutazione sul filo del rasoio, la Commissione non ritiene al momento necessaria l'adozione di ulteriori misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Spagna. Continuerà a sorvegliare attentamente gli sviluppi di bilancio in Spagna, conformemente al patto di stabilità e crescita.

Inoltre, per quanto riguarda la governance di bilancio, nonostante i progressi che si stanno registrando sulla rendicontazione a livello regionale, una maggiore trasparenza di bilancio richiede una rendicontazione più completa, coerente e tempestiva basata sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche in linea con il sistema europeo dei conti SEC95. Infine, è importante procedere all'istituzione del consiglio di bilancio secondo programma e assicurarne la completa indipendenza istituzionale e finanziaria.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIL reale (variazione in %)	PA COM 12	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,4	0,8
	PP COM 12	-3,7	-0,1	0,7	-1,9	-0,3	1,1
	PS	-3,7	-0,1	0,7	-1,7	0,2	1,8
Divario tra produzione effettiva e potenziale ¹ (in % del PIL potenziale)	PA COM 12	-4,2	-4,8	-4,2	-4,6	-4,8	-2,7
	PP COM 12	-4,3	-4,8	-4,2	-5,3	-4,7	-2,8
	PS	-	-	-3,8	-4,3	-3,8	-2,1
Saldo delle pubbliche amministrazioni ³ (in % del PIL)	PA COM 12	-11,2	-9,7	-9,4	-8,0	-6,0	-6,4
	PP COM 12	-11,2	-9,3	-8,9	-6,3	-6,1	-6,4
	PS	-	-	-8,5	-5,3	-3,0	-1,1
Saldo primario (in % del PIL)	PA COM 12	-7,7	-7,0	-5,0	-2,2	-2,5	-2,1
	PP COM 12	-9,4	-7,4	-6,5	-3,1	-2,8	-3,1
	PS	-	-	-6,1	-2,2	0,2	2,0
Saldo corretto per il ciclo ¹ (in % del PIL)	PA COM 12	-9,4	-7,6	-7,6	-6,0	-4,0	-5,3
	PP COM 12	-9,3	-7,3	-6,9	-4,1	-4,1	-5,1
	PS	-	-	-6,9	-3,4	-1,4	-0,2
Saldo strutturale ² (in % del PIL)	PA COM 12	-8,7	-7,6	-7,5	-6,3	-4,0	-5,3
	PP COM 12	-8,7	-7,3	-7,0	-4,3	-4,1	-5,1
	PS	-	-	-7,3	-4,4	-2,2	-0,2
Debito pubblico lordo ³ (in % del PIL)	PA COM 12	53,9	-61,5	69,3	86,1	92,7	97,1
	PP COM 12	53,9	-61,2	68,5	80,9	86,8	91,8
	PS	-	-	68,5	79,8	82,3	81,5

Osservazioni:

¹ Divari tra prodotto effettivo e potenziale e saldi corretti per il ciclo dei programmi ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nei programmi.

² Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

³ Il programma di assistenza al settore finanziario per la ricapitalizzazione delle banche istituito il 23 luglio 2012 non ha avuto finora alcun impatto sulle previsioni 2012-2014 inerenti al debito pubblico e al disavanzo pubblico.

Fonte: COMAF12= Previsioni di autunno 2012 dei servizi della Commissione; COMSF12= Previsioni di primavera 2012 aggiornate dei servizi della Commissione; PS = Programma di stabilità aprile 2012.