



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.3.2007
SEC(2007) 289 definitivo

Raccomandazione per il

PARERE DEL CONSIGLIO

**ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3
del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997,
sul programma di stabilità aggiornato della Spagna, 2006-2009**

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

1. CONTESTO GENERALE

Il patto di stabilità e crescita, entrato in vigore il 1° luglio 1998, si fonda sull'obiettivo dell'equilibrio delle finanze pubbliche quale strumento per rafforzare le condizioni favorevoli alla stabilità dei prezzi e ad una crescita vigorosa e sostenibile, che promuova la creazione di posti di lavoro. La riforma del patto del 2005 ne ha riconosciuto l'utilità ai fini del consolidamento della disciplina di bilancio, ma ha inteso rafforzarne l'efficacia e i fondamenti economici e garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine.

Il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, che è parte integrante del patto di stabilità e crescita, stabilisce che gli Stati membri presentino al Consiglio e alla Commissione programmi di stabilità o di convergenza e i relativi aggiornamenti annuali (ossia gli Stati membri che hanno già adottato la moneta unica presentano programmi di stabilità (aggiornati), mentre gli Stati membri che non l'hanno ancora adottata presentano programmi di convergenza (aggiornati)). Il primo programma di stabilità della Spagna è stato presentato nel dicembre del 1998. A norma del regolamento, il 15 marzo 1999 il Consiglio ha formulato il relativo parere, sulla base della raccomandazione della Commissione e previa consultazione del comitato economico e finanziario. Secondo la stessa procedura, gli aggiornamenti dei programmi di stabilità e di convergenza sono valutati dalla Commissione ed esaminati dal comitato di cui sopra; se necessario, possono essere esaminati anche dal Consiglio.

2. CONTESTO DELLA VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA AGGIORNATO

La Commissione ha esaminato l'ultimo aggiornamento del programma di stabilità della Spagna, presentato il 22 dicembre 2006, e ha adottato una raccomandazione per il relativo parere del Consiglio (cfr. infra, nel riquadro, i principali punti oggetto della valutazione).

Al fine di determinare il quadro in rapporto al quale viene valutata la strategia di bilancio del programma di stabilità aggiornato, i paragrafi che seguono illustrano in sintesi:

- (1) i risultati economici e di bilancio degli ultimi dieci anni;
- (2) l'ultima valutazione della posizione del paese nell'ambito della parte preventiva del patto di stabilità e crescita (sintesi del parere del Consiglio sul precedente aggiornamento del programma di stabilità); e
- (3) la valutazione del programma nazionale di riforme dell'ottobre del 2006 effettuata dalla Commissione.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005 (GU L 174 del 7.7.2005, pag. 1). Tutti i documenti menzionati nel presente testo sono disponibili su Internet al seguente indirizzo:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

2.1. Recenti risultati economici e di bilancio

L'economia spagnola sembra trovarsi in un circolo virtuoso. La domanda interna, alimentata dai consumi privati e dagli investimenti nel settore edilizio, stimola un'intensa creazione di posti di lavoro nei settori dell'edilizia abitativa e dei servizi, che a sua volta alimenta la domanda interna, in un contesto caratterizzato da finanze pubbliche sane e tassi di interesse reali negativi. Tuttavia, il persistere del differenziale di inflazione con l'area dell'euro, in combinazione con la lenta crescita della produttività, nuoce alla competitività internazionale del paese, i cui vantaggi comparativi si basano ancora sui bassi costi di produzione, invece che su prodotti ad alto contenuto tecnologico. L'ampliarsi del disavanzo con l'estero potrebbe compromettere le prospettive di crescita a medio termine. Inoltre, tenuto conto dell'elevato livello di indebitamento delle famiglie, causato soprattutto dagli ingenti investimenti per la casa, accresce la vulnerabilità di un ampio strato della popolazione ad un aumento dei tassi di interesse. A fronte di questa situazione, la politica di bilancio prudente seguita dalla Spagna è adeguata.

2.2. La valutazione contenuta nel parere del Consiglio sul programma precedente

Il 14 marzo 2006 il Consiglio ha adottato il suo parere sul precedente aggiornamento del programma di stabilità, relativo al periodo 2005-2008. Il Consiglio ha espresso il parere che "nel complesso, la posizione di bilancio è equilibrata e la strategia in materia costituisce un buon esempio di politiche di bilancio condotte in conformità con il patto. È importante mantenere una solida posizione di bilancio in vista dell'aumento degli squilibri esterni." Il Consiglio ha invitato la Spagna "ad attuare le misure previste per affrontare le implicazioni di bilancio a lungo termine dell'invecchiamento demografico."

2.3. La valutazione del programma nazionale di riforme dell'ottobre 2006 effettuata dalla Commissione

Il 15 ottobre 2006 la Spagna ha trasmesso la relazione sull'attuazione del programma nazionale di riforme, presentato nel quadro della rinnovata strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Il programma nazionale di riforme della Spagna identifica le seguenti sfide/priorità: la stabilità di bilancio, la strategia in materia di R&S, il miglioramento del contesto in cui operano le imprese, la promozione della concorrenza, il potenziamento delle infrastrutture, il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro, il miglioramento dell'istruzione e del capitale umano.

Dalla valutazione del programma effettuata dalla Commissione (adottata nel contesto della sua relazione annuale del dicembre 2006 sullo stato di avanzamento²) emerge che la Spagna sta attuando con buoni risultati il suo programma nazionale di riforme e gli impegni assunti in occasione del Consiglio europeo della primavera 2006. Ora è essenziale adottare nuove leggi e misure in tutti e sette i settori chiave, per accrescere l'occupazione, aumentare la produttività e progredire verso una piena convergenza con il PIL procapite dell'UE-25.

In considerazione dei punti di forza e di debolezza individuati, è stato raccomandato alla Spagna di adottare misure nei settori della concorrenza, delle politiche attive per il mercato del lavoro, dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e dell'istruzione.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera, "Attuazione della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione – Un anno di realizzazioni", COM(2006) 816, del 12.12.2006.

Riquadro: principali punti oggetto della valutazione

A norma dell'articolo 5, paragrafo 1, (per i programmi di stabilità) e dell'articolo 9, paragrafo 1, (per i programmi di convergenza) del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, viene esaminato quanto segue:

- se le ipotesi economiche sulle quali il programma è fondato siano realistiche;
- l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) presentato dallo Stato membro, e se il percorso di aggiustamento proposto dal programma rispetto a tale obiettivo sia adeguato;
- se le misure adottate e/o proposte per la realizzazione del percorso di aggiustamento siano sufficienti per conseguire l'OMT nel corso del ciclo;
- al momento della valutazione di questo percorso di aggiustamento verso l'OMT, se un maggiore sforzo di aggiustamento sia stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole, e, per gli Stati membri dell'area dell'euro e per quelli che fanno parte dell'ERM2, se lo Stato membro persegua, per conseguire il suo OMT, un miglioramento annuo del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, dello 0,5% del PIL come parametro di riferimento;
- nel definire il percorso di aggiustamento verso l'OMT (per gli Stati membri che non l'hanno ancora raggiunto) o nel consentire una deviazione temporanea dall'OMT (per gli Stati membri che l'hanno già conseguito), l'attuazione di riforme strutturali sostanziali che producano effetti diretti di contenimento dei costi a lungo termine (compreso il rafforzamento del potenziale di crescita) e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche (a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del 3% del PIL e che si preveda che la posizione di bilancio ritorni all'OMT entro il periodo di riferimento del programma), con un'attenzione particolare per le riforme delle pensioni che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione;
- se le politiche economiche dello Stato membro siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche.

La plausibilità delle ipotesi macroeconomiche del programma è valutata con riferimento alle previsioni dell'autunno 2006 dei servizi della Commissione, usando anche la metodologia concordata per la stima del prodotto potenziale e dei saldi corretti per il ciclo. La valutazione della coerenza con gli indirizzi di massima per le politiche economiche è effettuata in relazione agli indirizzi di massima per le politiche economiche nel settore delle finanze pubbliche compresi negli orientamenti integrati per il periodo 2005-2008.

Nella valutazione inoltre si esamina:

- l'evoluzione del rapporto debito/PIL e le prospettive per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, cui, secondo la relazione del Consiglio del 20 marzo 2005 *Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita*, "nella sorveglianza delle posizioni di bilancio dovrebbe essere tributata sufficiente attenzione". Una comunicazione della Commissione del 12 ottobre 2006 espone l'approccio dell'UE nella valutazione della sostenibilità a lungo termine³;
- il grado di integrazione rispetto al programma nazionale di riforme, presentato dagli Stati membri nel contesto della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Nella sua nota di accompagnamento del 7 giugno 2005 al Consiglio europeo sugli indirizzi economici di massima per il periodo 2005-2008, il Consiglio ECOFIN ha affermato che i programmi nazionali di riforme devono essere coerenti con i programmi di stabilità e di convergenza;
- il rispetto del codice di condotta⁴, che tra l'altro prescrive una struttura e tabelle di dati comuni per i programmi di stabilità e di convergenza.

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "La sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche nella UE", COM(2006) 574, del 12.10.2006, e Commissione europea, Direzione generale Affari economici e finanziari (2006), *The long-term sustainability of public finances in the European Union*, European Economy n. 4/2006.

⁴ "Specifiche sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", approvato dal Consiglio Ecofin l'11 ottobre 2005.

Raccomandazione per il

PARERE DEL CONSIGLIO

**ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3
del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997,
sul programma di stabilità aggiornato della Spagna, 2006-2009**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce le Comunità europea,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche⁵, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione,

previa consultazione del comitato economico e finanziario,

HA ESPRESSO IL SEGUENTE PARERE:

- (1) Il [27 marzo 2007] il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Spagna, relativo al periodo 2006-2009⁶.
- (2) Lo scenario macroeconomico che sottende il programma prevede una decelerazione della crescita del PIL reale, che dovrebbe passare dal 3,8% nel 2006 al 3,3% in media nei restanti anni del periodo di riferimento. Tenuto conto delle informazioni attualmente disponibili, questo scenario sembra basarsi su ipotesi di crescita plausibili. Le proiezioni sull'inflazione contenute nel programma appaiono anch'esse realistiche. Il previsto differenziale di inflazione con l'area dell'euro, benché in calo, rimane significativo. Nel breve periodo lo scenario potrebbe risultare migliore del previsto, ma potrebbero anche pesare alcuni rischi associati agli squilibri dell'economia, in particolare l'indebitamento crescente delle famiglie e l'ampliarsi del disavanzo delle partite correnti. Inoltre, la crescita a medio termine potrebbe risultare meno vigorosa di quanto previsto nel programma, in particolare se dovesse giungere a termine la prolungata fase di crescita del settore dell'edilizia abitativa.

⁵ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005 (GU L 174 del 7.7.2005, pag. 1). I documenti menzionati nel presente testo sono disponibili su Internet al seguente indirizzo:

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁶ L'aggiornamento è stato presentato con un ritardo di 3 settimane rispetto al termine del 1° dicembre fissato dal codice di condotta.

- (3) Per il 2006 le previsioni dell'autunno 2006 dei servizi della Commissione hanno stimato un avanzo delle amministrazioni pubbliche dell'1,5% del PIL, pienamente in linea con il programma di stabilità aggiornato, ma in contrasto con l'obiettivo dello 0,9% del PIL fissato nel precedente aggiornamento del programma di stabilità. Questo risultato positivo è stato ottenuto grazie ad un aumento delle entrate superiore al previsto, a seguito dell'intensa creazione di posti di lavoro e dei consistenti utili delle imprese, che secondo le stime hanno determinato un aumento del gettito delle imposte dirette ben superiore alla crescita del PIL nominale.
- (4) L'aggiornamento mira: (i) a mantenere la stabilità macroeconomica e di bilancio e (ii) ad accrescere la produttività potenziando le infrastrutture e migliorando il capitale umano e tecnologico. L'avanzo pubblico dovrebbe diminuire dall'1,4% del PIL nel 2006 a circa l'1% nel 2009. L'avanzo primario dovrebbe presentare un andamento analogo, passando dal 3% del PIL nel 2006 al 2¼% nel 2009. Le entrate dovrebbero diminuire dello 0,2% del PIL durante il periodo di riferimento del programma, mentre la spesa primaria dovrebbe aumentare di circa lo 0,5% del PIL, in parte compensata da una diminuzione della spesa per interessi. Il precedente aggiornamento prevedeva avanzi più contenuti a fronte di previsioni macroeconomiche nel complesso simili. La differenza tra i due aggiornamenti è dovuta ad un avanzo nel 2006 risultato nettamente superiore a quanto previsto l'anno precedente, che si prevede avrà effetti di trascinarsi positivi su tutto il periodo di riferimento.
- (5) Il saldo strutturale (ossia il saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee) calcolato in base alla metodologia concordata dovrebbe diminuire leggermente, passando da circa l'1¾% del PIL nel 2006 all'1½% alla fine del periodo di riferimento. Come nel precedente aggiornamento del programma di stabilità, l'obiettivo di bilancio a medio termine presentato nel programma è una posizione in pareggio in termini strutturali, che dovrebbe essere mantenuta con un ampio margine nel corso di tutto il periodo di riferimento. Dato che l'obiettivo a medio termine è più ambizioso del parametro di riferimento minimo (stimato pari ad un disavanzo di circa l'1¼% del PIL), il suo conseguimento dovrebbe garantire un margine di sicurezza contro il verificarsi di un disavanzo eccessivo. L'obiettivo a medio termine si situa entro la forchetta indicata per gli Stati membri dell'area dell'euro e dell'ERM2 nel patto di stabilità e crescita e nel codice di condotta, ed è più ambizioso di quanto richiesto in termini di rapporto debito/PIL e di crescita media del prodotto potenziale a lungo termine.
- (6) I rischi connessi alle proiezioni di bilancio contenute nel programma sembrano nel complesso compensarsi. Lo scenario macroeconomico che sottende il programma aggiornato è plausibile e le proiezioni sulle entrate sembrano riflettere ipotesi prudenti. Sul lato della spesa, vi è il rischio di eccedenze di spesa (a livello delle autorità regionali) se si confermano le tendenze passate nei settori dell'istruzione e della sanità.
- (7) Tenuto conto di questa valutazione dei rischi, gli orientamenti di bilancio sembrano sufficienti a mantenere l'obiettivo a medio termine per l'intero periodo di riferimento, come previsto nel programma. Essi garantiscono inoltre un margine di sicurezza sufficiente contro il rischio di un superamento della soglia di disavanzo del 3% del PIL in caso di normali fluttuazioni macroeconomiche ogni anno. La politica di bilancio sottesa dal programma è conforme al patto di stabilità e crescita.

- (8) Secondo le stime, il debito pubblico lordo è sceso al 40% del PIL nel 2006, ben al di sotto del valore di riferimento del 60% del PIL fissato dal trattato. Secondo il programma aggiornato il rapporto debito/PIL dovrebbe scendere di altri 8 punti percentuali nel corso del periodo di riferimento.
- (9) L'impatto a lungo termine sul bilancio dell'invecchiamento della popolazione è di gran lunga superiore alla media UE, soprattutto a causa di un aumento relativamente consistente della spesa pensionistica in percentuale del PIL nei prossimi decenni. La situazione di bilancio iniziale, migliorata rispetto al 2005, pur contribuendo ad attenuare il previsto impatto a lungo termine sul bilancio dell'invecchiamento della popolazione, non è sufficiente a compensare interamente l'aumento sostanziale della spesa legata all'invecchiamento della popolazione. Il mantenimento di avanzi primari elevati nel medio periodo e l'attuazione di misure supplementari miranti a contenere l'aumento consistente della spesa legata all'invecchiamento della popolazione contribuirebbero a ridurre i rischi che pesano sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Nel complesso, nel caso della Spagna, si tratta di rischi medi.
- (10) Il programma di stabilità contiene una valutazione qualitativa dell'impatto complessivo della relazione dell'ottobre 2006 sull'attuazione del programma nazionale di riforme nel quadro della strategia di bilancio a medio termine. Tuttavia, non fornisce informazioni sistematiche sull'incidenza diretta sul bilancio, in termini sia di costi che di risparmi, delle principali riforme previste nel programma nazionale di riforme, anche se le proiezioni di bilancio che esso formula sembrano tener conto delle implicazioni per le finanze pubbliche delle misure delineate nel programma nazionale di riforme. Le misure previste dal programma di stabilità nel settore delle finanze pubbliche sembrano coerenti con quelle previste nel programma nazionale di riforme. In particolare, entrambi i programmi prevedono un aumento progressivo della spesa pubblica per R&S e degli investimenti infrastrutturali.
- (11) La strategia di bilancio descritta nel programma è nel complesso conforme agli indirizzi di massima per le politiche economiche inclusi negli orientamenti integrati per il periodo 2005-2008.
- (12) Per quanto riguarda i requisiti relativi ai dati specificati nel codice di condotta per i programmi di stabilità e di convergenza, il programma fornisce tutti i dati obbligatori e gran parte dei dati facoltativi⁷.

Nel complesso, si può concludere che la posizione di bilancio a medio termine è sana e che la strategia di bilancio rappresenta un buon esempio di politica di bilancio conforme al patto di stabilità e crescita. È importante mantenere una posizione di bilancio solida, visti i crescenti squilibri esterni e il persistere del differenziale di inflazione rispetto all'area dell'euro.

Tenuto conto della valutazione che precede, in particolare del previsto aumento della spesa legata all'invecchiamento della popolazione, la Spagna è invitata a migliorare ulteriormente la sostenibilità a lungo termine delle sue finanze pubbliche tramite misure volte a contenere l'impatto futuro dell'invecchiamento della popolazione sui programmi di spesa.

⁷ In particolare mancano i dati relativi all'IAPC e all'evoluzione della spesa pubblica per funzione.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2005	2006	2007	2008	2009
PIL reale (variazione in %)	PS dic. 2006	3,5	3,8	3,4	3,3	3,3
	COM nov. 2006 ⁷	3,5	3,8	3,4	3,3	n.d.
	<i>PS dic. 2005</i>	<i>3,4</i>	<i>3,3</i>	<i>3,2</i>	<i>3,2</i>	<i>n.d.</i>
Inflazione IAPC ⁶ (variazione in %)	PS dic. 2006⁶	3,4	3,5	2,7	2,6	2,5
	COM nov. 2006	3,4	3,6	2,8	2,7	n.d.
	<i>PS dic. 2005⁶</i>	<i>4,2</i>	<i>3,5</i>	<i>3,3</i>	<i>3,2</i>	<i>n.d.</i>
Divario tra prodotto effettivo e potenziale (in % del PIL potenziale)	PS dic. 2006¹	-0,9	-0,9	-1,2	-1,5	-1,6
	COM nov. 2006 ⁵	-0,8	-0,9	-1,1	-1,3	n.d.
	<i>PS dic. 2005¹</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,7</i>	<i>n.d.</i>
Saldo di bilancio delle pubbliche amministrazioni (in % del PIL)	PS dic. 2006	1,1	1,4	1,0	0,9	0,9
	COM nov. 2006	1,1	1,5	1,1	0,9	n.d.
	<i>PS dic. 2005</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>	<i>n.d.</i>
Saldo primario (in % del PIL)	PS dic. 2006	2,9	3,0	2,5	2,3	2,2
	COM nov. 2006	2,9	3,1	2,7	2,3	n.d.
	<i>PS dic. 2005</i>	<i>2,8</i>	<i>2,6</i>	<i>2,2</i>	<i>2,0</i>	<i>n.d.</i>
Saldo corretto per il ciclo (in % del PIL)	PS dic. 2006¹	1,5	1,8	1,5	1,6	1,6
	COM nov. 2006	1,5	1,9	1,6	1,4	n.d.
	<i>PS dic. 2005¹</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>0,9</i>	<i>n.d.</i>
Saldo strutturale ² (in % del PIL)	PS dic. 2006³	1,5	1,8	1,5	1,6	1,6
	COM nov. 2006 ⁴	1,5	1,9	1,6	1,4	n.d.
	<i>PS dic. 2005</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>0,9</i>	<i>n.d.</i>
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	PS dic. 2006	43,1	39,7	36,6	34,3	32,2
	COM nov. 2006	43,1	39,7	37,0	34,7	n.d.
	<i>PS dic. 2005</i>	<i>43,1</i>	<i>40,3</i>	<i>38,0</i>	<i>36,0</i>	<i>n.d.</i>

Note:

¹ Calcoli dei servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma.

² Saldo corretto per il ciclo (come nelle righe precedenti), al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

³ Misure una tantum e altre misure temporanee desunte dal programma.

⁴ Misure una tantum e altre misure temporanee desunte dalle previsioni dell'autunno 2006 dei servizi della Commissione.

⁵ Sulla base di una crescita potenziale stimata rispettivamente a 3,9%, 3,8%, 3,6% e 3,6% negli anni del periodo 2005-2008.

⁶ Deflatore dei consumi privati invece dell'indice IAPC.

⁷ Secondo le prime stime la crescita nel 2006 è stata pari al 3,9%. Le previsioni intermedie dei servizi della Commissione del 16 febbraio 2007 indicano una crescita del 3,7% nel 2007.

Fonti:

programma di stabilità (PS); previsioni economiche dell'autunno 2006 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.