



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 817 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Spagna

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato della Spagna, 2011-2014

{SEC(2011) 718 definitivo}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 della Spagna

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di stabilità aggiornato della Spagna, 2011-2014

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

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 economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il Comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggior coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per incentivare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.
- (2) Il Consiglio ha adottato il 13 luglio 2010 una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e il 21 ottobre 2010 una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione³, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU C ... del ..., pag.

³ Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio del 19 maggio 2011.

- (3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di governance economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato e ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.
- (4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e in seguito all'analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (5) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.
- (6) Il 29 aprile 2011 la Spagna ha presentato l'aggiornamento del suo programma di stabilità 2011, relativo al periodo 2011-2014, e il suo programma nazionale di riforma 2011. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle eventuali correlazioni.
- (7) L'economia spagnola, che è stata duramente colpita dalla crisi, ha subito un aggiustamento radicale nel 2008-2009. Il PIL reale è sceso del 4,3% tra l'inizio del 2008 e la fine del 2010 e l'occupazione è calata di oltre il 10%. Di conseguenza, il tasso di disoccupazione è salito al 20,1% alla fine del 2010, raggiungendo il livello più elevato dell'UE. I giovani (tasso di disoccupazione del 41,6%) e i lavoratori meno istruiti (tasso di disoccupazione del 26,4%) sono quelli che hanno subito più pesantemente gli effetti della recessione in Spagna. I rendimenti dei titoli del debito sovrano sono aumentati e il sistema bancario, in particolare le casse di risparmio, ha risentito della pressione esercitata dallo scoppio della bolla immobiliare e dalla forte contrazione del settore della costruzione. Il processo di assorbimento dei grandi squilibri macroeconomici accumulatisi durante il periodo del boom andrà avanti ancora per qualche tempo. Per rispondere a tali sfide, il governo spagnolo ha avviato un programma di riforme riguardante il risanamento di bilancio, la ristrutturazione delle casse di risparmio, il mercato del lavoro e il mercato dei prodotti.
- (8) Basandosi sulla valutazione del programma di stabilità aggiornato a norma del regolamento (CE) 1466/97 del Consiglio, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico alla base delle proiezioni di bilancio contenute nel programma di stabilità sia troppo favorevole per il 2011 e il 2012. Il programma intende portare il disavanzo di bilancio al di sotto del valore di riferimento del 3% entro il 2013, in linea con le raccomandazioni del Consiglio dell'aprile 2009, e ridurlo ulteriormente al 2,1% del PIL nel 2014. Nel periodo di riferimento del programma non è previsto il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), che continua ad essere un bilancio in pareggio. Questo percorso di aggiustamento è sostanzialmente adeguato. Il miglioramento medio annuo del saldo strutturale è pari all'1,5% del PIL in media per il 2010-13, in linea con la raccomandazione del Consiglio, e a un

ulteriore 0,3% del PIL nel 2014. Il rapporto debito/PIL dovrebbe aumentare passando dal 60,1% del PIL nel 2010 al 69% circa alla fine del periodo di riferimento del programma. Il percorso di risanamento è minacciato da rischi legati ai presupposti macroeconomici che lo sottendono e al rispetto degli obiettivi di bilancio a livello regionale. Le regioni rappresentano una quota rilevante della spesa pubblica totale e molte di esse hanno superato gli obiettivi di bilancio nel 2010. Tuttavia, il governo spagnolo si è impegnato ad adottare misure supplementari in caso di scostamenti di bilancio.

- (9) La realizzazione del risanamento di bilancio previsto nel 2011 e nel 2012 richiede un'applicazione rigorosa dei meccanismi di controllo del disavanzo e del debito posti in essere per i governi regionali. Qualora gli sviluppi macroeconomici e di bilancio risultassero peggiori del previsto nel 2011 e nel 2012, per conseguire gli obiettivi di bilancio saranno necessari ulteriori provvedimenti che il governo si è impegnato ad adottare. Per il 2013 sono state individuate alcune misure concrete a sostegno degli obiettivi di bilancio.
- (10) In Spagna il quadro di bilancio a medio termine ha dato un contributo determinante alla promozione di una pianificazione di bilancio pluriennale e ha permesso di ottenere nel complesso buoni risultati. Tuttavia, la crisi ha messo a dura prova tale quadro di riferimento e ha evidenziato la necessità di rafforzare ulteriormente la stabilità di bilancio e l'aspetto preventivo della politica di bilancio. Questo aspetto sarebbe rafforzato dall'introduzione di una regola di spesa basata sulla crescita del PIL nominale a medio termine. Questa regola, presentata dalle autorità spagnole nel programma di stabilità, vincolerebbe automaticamente il governo centrale e le amministrazioni locali. Il governo prevede inoltre di ricercare un consenso sulla sua applicazione alle comunità autonome in sede di Consiglio per la politica finanziaria e di bilancio.
- (11) Il probabile impatto a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione sul bilancio pubblico spagnolo è superiore alla media UE, soprattutto a causa di un sostanziale incremento della spesa per le pensioni come percentuale del PIL che dovrebbe verificarsi nei prossimi decenni. A lungo termine, l'invecchiamento porterà ad un aumento significativo della percentuale di pensionati rispetto ai lavoratori. In mancanza di riforme, si prevede che la spesa per le pensioni aumenterà a un ritmo nettamente superiore alla media UE, mettendo a rischio la sostenibilità delle finanze pubbliche. La proposta di riforma delle pensioni, elaborata dal governo di concerto con le parti sociali, contribuirà a migliorare la sostenibilità di bilancio e aumenterà gli incentivi per la partecipazione al mercato del lavoro. Tuttavia, la riforma deve ancora essere approvata dal Parlamento e potrebbe essere modificata.
- (12) La Spagna ha fatto passi importanti per rafforzare il suo sistema bancario fornendo, in particolare, un consistente sostegno pubblico e adottando misure per ristrutturare le casse di risparmio, aumentare la solvibilità delle banche e migliorare la trasparenza dei loro bilanci. Tuttavia, i problemi derivanti dal ruolo delle autorità locali nella gestione delle casse di risparmio non sono ancora stati completamente risolti. Le modalità di risanamento delle casse di risparmio attraverso le cosiddette "fusioni fredde" hanno destato qualche incertezza circa l'effettiva riorganizzazione e ridimensionamento delle banche. Il governo si è impegnato a portare a termine la ristrutturazione entro la fine di settembre 2011.

- (13) La riforma del mercato del lavoro in atto in Spagna deve essere completata da una revisione dell'attuale sistema di contrattazione collettiva, che è estremamente complesso. La predominanza di accordi a livello provinciale e settoriale lascia poco spazio per i negoziati a livello di imprese. La proroga automatica degli accordi collettivi, la validità dei contratti non rinnovati e l'uso di clausole di indicizzazione dell'inflazione ex-post contribuiscono all'inerzia salariale, precludendo la flessibilità salariale necessaria per accelerare l'aggiustamento economico e ripristinare la competitività. Il governo ha chiesto alle parti sociali di concordare una riforma del sistema di contrattazione salariale collettiva nel corso della primavera 2011 e si è impegnato ad adottare in seguito la legislazione pertinente.
- (14) Il tasso elevatissimo di disoccupazione ha indotto la Spagna ad avviare una riforma del mercato del lavoro con la legge del settembre 2010. La legge mira a ridurre la dualità del mercato del lavoro e la disoccupazione giovanile, ad accrescere l'occupabilità dei gruppi vulnerabili e ad aumentare la flessibilità a livello delle imprese. In tale ottica, nel febbraio 2011 è stata adottata una riforma delle politiche attive del mercato del lavoro comprendente misure volte a rafforzare il ruolo di guida e di consulenza dei servizi di collocamento e il loro coordinamento a livello nazionale e regionale. A questo stadio è ancora troppo presto per valutare se la riforma sia sufficiente a ridurre la segmentazione e la disoccupazione giovanile e di lungo periodo, dal momento che alcune misure non sono ancora operative. Il governo si è impegnato a prendere ulteriori provvedimenti entro ottobre 2011.
- (15) Dalla fine degli anni '90 la Spagna registra un forte aumento del costo del lavoro per unità di prodotto all'origine di una diminuzione della competitività in termini di prezzi e di costi. Una crescita salariale più elevata e un incremento della produttività inferiore rispetto all'area dell'euro hanno contribuito a un persistente aggravarsi dell'inflazione in Spagna. Trovando una soluzione per ridurre in modo neutro sul piano del bilancio il livello relativamente alto dei contributi sociali, così da ridurre i costi non salariali del lavoro, si migliorerebbe notevolmente la competitività. Ad esempio, le imposte sui prodotti energetici, in particolare sul carburante, rimangono relativamente basse in Spagna e potrebbero costituire una fonte compensativa di reddito.
- (16) Il tasso elevato di abbandono scolastico in Spagna (31,2% nel 2009) è particolarmente preoccupante, in quanto riduce la forza lavoro qualificata, incide negativamente sulle prospettive occupazionali delle persone interessate e frena la crescita potenziale. La legge sull'economia sostenibile, adottata il 15 febbraio 2011, comprende misure volte a migliorare la qualità e la quantità del capitale umano attraverso l'istruzione e la formazione professionale. Tuttavia, l'efficacia delle nuove misure per combattere l'abbandono scolastico e migliorare la formazione professionale non è garantita e la loro attuazione a tutti i livelli di governo potrebbe rivelarsi difficile.
- (17) La Spagna ha fatto progressi in termini di miglioramento delle condizioni di concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi, affrontando una delle cause della lenta crescita della produttività. Sebbene il recepimento della direttiva sui servizi sia in fase avanzata in Spagna, occorre un'ulteriore apertura dei servizi professionali. La legge sull'economia sostenibile comprende un'ampia gamma di misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale, rafforzare la concorrenza e promuovere la sostenibilità ambientale, la cui attuazione a tutti i livelli governativi potrebbe tuttavia risultare difficile. In particolare, si ravvisa la necessità di evitare sovrapposizioni tra i

diversi livelli dell'amministrazione, un'eccessiva regolamentazione a più livelli e leggi regionali sostanzialmente eterogenee.

- (18) La Spagna ha assunto una serie di impegni nell'ambito del patto Euro Plus⁴. Sul fronte del bilancio, la Spagna si impegna a istituire una regola di spesa onde rafforzare la stabilità di bilancio e, di conseguenza, la sostenibilità delle finanze pubbliche. Per rafforzare la stabilità finanziaria, la Spagna si è impegnata a completare entro il 30 settembre il processo di ristrutturazione del settore finanziario. Le misure a livello di occupazione sono incentrate sull'attuazione di norme collegate alle politiche attive del mercato del lavoro nonché di disposizioni nel settore della formazione professionale e sul problema dell'occupazione informale. Le misure a livello di competitività riguardano principalmente la riforma del sistema di contrattazione collettiva, le professioni regolamentate, l'istituzione di un comitato consultivo per la competitività e una riforma del diritto fallimentare. Gli impegni suddetti, che riguardano quattro settori del patto, assicurano la continuità del programma di riforme in atto, aggiungendo un calendario tassativo per l'attuazione di determinate riforme e garantendo l'attuazione integrale delle riforme già avviate. Questi impegni sono stati valutati e tenuti in considerazione nelle raccomandazioni.
- (19) La Commissione ha valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, compresi gli impegni del patto Euro Plus⁵, tenendo conto non solo della loro pertinenza per la sostenibilità della politica socioeconomica e di bilancio in Spagna, ma anche del rispetto delle norme e degli orientamenti dell'UE, vista la necessità di rafforzare la governance economica globale dell'Unione europea fornendo, a livello di UE, un contributo alle future decisioni nazionali. In tale contesto, la Commissione ritiene che i piani di risanamento di bilancio elaborati dal governo spagnolo siano coerenti con gli obiettivi richiesti, ma che sussista qualche rischio di peggioramento rispetto alle previsioni. La crescita della spesa pubblica dovrebbe essere mantenuta al di sotto del tasso di crescita del PIL a medio termine e la riforma delle pensioni non è ancora stata adottata. Le ulteriori misure da adottare nel 2011-12 devono mirare principalmente a garantire la stabilità del sistema finanziario (portando a termine la ristrutturazione e il risanamento delle casse di risparmio) e a potenziare le fonti interne di crescita contrastando l'attuale impennata della disoccupazione, in particolare attraverso la riforma della contrattazione collettiva e l'attuazione ininterrotta delle riforme in corso nel mercato del lavoro, accompagnata da un monitoraggio e da una valutazione rigorosi della loro efficacia. Occorre aprire il settore dei servizi, dei mestieri e delle professioni a una maggiore concorrenza e ridurre gli oneri amministrativi per le imprese.
- (20) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio del 2 giugno 2010 a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Spagna per il 2011; il suo parere⁶ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al successivo punto (1). Tenuto conto delle

⁴ Per maggiori particolari sugli impegni assunti nell'ambito del patto Euro Plus consultare il documento SEC(2011) 718.

⁵ SEC(2011) 718.

⁶ Previsto all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n.1466/97 del Consiglio.

conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma della Spagna,

RACCOMANDA che la Spagna adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

- (1) attuare la strategia di bilancio per il 2011 e il 2012, per garantire il conseguimento degli obiettivi in materia di disavanzo a tutti i livelli di governo, anche mediante l'applicazione rigorosa degli attuali meccanismi di controllo del disavanzo e del debito per i governi regionali; adottare ulteriori misure nel caso in cui gli sviluppi economici e di bilancio non siano conformi alle previsioni; cogliere tutte le opportunità, comprese quelle derivanti da migliori condizioni economiche, per accelerare la riduzione del disavanzo; definire misure concrete per sostenere pienamente la realizzazione degli obiettivi per il 2013 e il 2014; mantenere la crescita della spesa pubblica al di sotto del tasso di crescita del PIL a medio termine introducendo, come previsto, una regola di spesa a tutti i livelli di governo nella legge sulla stabilità di bilancio;
- (2) adottare la riforma pensionistica proposta per innalzare l'età pensionabile e aumentare il numero di anni di lavoro per il calcolo delle pensioni, come previsto; rivedere periodicamente i parametri per le pensioni per tener conto dell'evoluzione della speranza di vita, come previsto, e definire altre misure per innalzare l'età pensionabile effettiva, tra cui la formazione permanente per i lavoratori più anziani;
- (3) potenziare l'attuale ristrutturazione del settore delle casse di risparmio ovviando alle carenze che permangono nella loro struttura di governance;
- (4) valutare se sia possibile ridurre il livello dei contributi previdenziali al fine di ridurre i costi non salariali del lavoro in modo neutro sul piano del bilancio, ad esempio modificando la struttura e l'aliquota dell'IVA e della tassazione dell'energia. Adottare e attuare, previa consultazione delle parti sociali secondo la prassi nazionale, una riforma del processo di contrattazione salariale collettiva e del sistema di indicizzazione salariale per garantire che la crescita dei salari rifletta meglio l'andamento della produttività e le condizioni a livello locale e aziendale;
- (5) valutare entro la fine del 2011 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro del settembre 2010 e della riforma delle politiche attive del mercato del lavoro del febbraio 2011 proponendo, se necessario, ulteriori riforme per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e migliorare le opportunità occupazionali per i giovani; monitorare attentamente l'efficacia delle misure indicate nel programma nazionale di riforma per ridurre l'abbandono scolastico, anche attraverso politiche di prevenzione, e facilitare la transizione verso l'istruzione e la formazione professionale;

- (6) aprire maggiormente i servizi professionali e promulgare le leggi previste onde adeguare il quadro normativo ed eliminare le attuali restrizioni alla concorrenza, all'efficienza e all'innovazione; attuare la legge sull'economia sostenibile, in particolare le misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale e a promuovere la competitività nei mercati dei prodotti e dei servizi, a tutti i livelli governativi; migliorare il coordinamento tra le amministrazioni regionali e nazionali onde ridurre gli oneri amministrativi per le imprese.

Fatto a

*Per il Consiglio
Il presidente*