



Bruxelles, 15.11.2013
C(2013) 8010 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 15.11.2013

sul documento programmatico di bilancio della Slovenia

{SWD(2013) 611 final}

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 15.11.2013

sul documento programmatico di bilancio della Slovenia

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il regolamento (UE) n. 473/2013 stabilisce le disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del patto di stabilità e crescita (PSC) e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.
2. A norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 473/2013 gli Stati membri sono tenuti a trasmettere ogni anno alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un documento programmatico di bilancio che illustri i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l'anno successivo.

CONSIDERAZIONI SULLA SLOVENIA

3. Sulla base del documento programmatico di bilancio per il 2014, presentato dalla Slovenia il 15 ottobre 2013, la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. La Slovenia è soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Oltre al documento programmatico di bilancio, la Slovenia ha trasmesso una relazione sul seguito effettivo e un programma di partenariato economico, come raccomandato dal Consiglio nel giugno 2013. Per correggere il disavanzo eccessivo entro il 2015, si raccomanda alla Slovenia di conseguire i seguenti obiettivi in termini di disavanzo nominale delle amministrazioni pubbliche: 4,9% del PIL nel 2013 (3,7% del PIL senza le spese a tantum dovute alla ricapitalizzazione delle due principali banche del paese, stimate in giugno nell'ordine dell'1,2% del PIL), 3,3% del PIL nel 2014 e 2,5% del PIL nel 2015. Questi valori corrispondono a miglioramenti annuali del saldo strutturale pari allo 0,7% del PIL nel 2013, allo 0,5% del PIL nel 2014 e allo 0,5% del PIL nel 2015.
5. Stando allo scenario macroeconomico su cui si fonda il documento programmatico di bilancio, la crescita reale del PIL subirà ulteriori flessioni, rispettivamente del 2,4% nel 2013 e dello 0,8% nel 2014. La domanda interna continuerà a frenare la crescita sullo sfondo del processo di riduzione dell'indebitamento in corso nell'economia e di condizioni di finanziamento restrittive. Dato che il PIL è destinato a scendere, dovrebbe continuare a verificarsi un aggiustamento ritardato sul mercato del lavoro, con una contrazione sia dell'occupazione che dei redditi da lavoro dipendente pro capite nel 2013 e nel 2014, anche sotto l'effetto delle misure volte a contenere la spesa per le retribuzioni nel settore pubblico. Rispetto al programma di stabilità 2013, la crescita reale del PIL nel 2013 è stata rivista al ribasso soprattutto a causa di

investimenti lordi inferiori alle aspettative nei primi sei mesi dell'anno. Rispetto al documento programmatico di bilancio, le previsioni della Commissione dell'autunno 2013 prospettano un declino del PIL reale lievemente più pronunciato nel 2013 e nel 2014, dovuto a un contributo netto delle esportazioni più modesto e a un maggior calo della domanda interna finale nel 2013, nonché a una diminuzione degli investimenti lordi più severa del previsto nel 2014. Alla luce di questa situazione, lo scenario macroeconomico delineato per entrambi gli anni nel documento programmatico di bilancio appare sostanzialmente plausibile in base alle informazioni attualmente disponibili. I rischi inerenti alla crescita e alla domanda interna sono in particolare connessi con le condizioni di finanziamento per l'economia nel suo insieme, che a loro volta dipendono dalla velocità del processo di riduzione dell'indebitamento in corso e dall'attuazione di riforme strutturali ambiziose ma necessarie.

6. Le previsioni macroeconomiche su cui si fonda il documento programmatico di bilancio sono state elaborate come di consueto dall'Istituto per l'analisi macroeconomica e lo sviluppo. Lo status indipendente e i compiti dell'Istituto sono precisati in una risoluzione specifica. Le autorità preparano al momento una revisione approfondita della legislazione su cui si fonda il quadro di bilancio della Slovenia, che comprende anche gli organismi indipendenti, al fine di ottemperare al trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica europea e ai requisiti giuridici dell'UE in materia di governance di bilancio.
7. Il documento programmatico di bilancio fissa gli obiettivi di disavanzo pubblico, incluse le stime del fabbisogno per la ricapitalizzazione delle banche, rispettivamente a 5,6% del PIL nel 2013 e 6,7% nel 2014. Senza il sostegno al settore bancario, gli obiettivi di disavanzo sarebbero pari al 3,8% e al 3,3% del PIL (a fronte del 4,2% e del 2,6% del PIL nel programma di stabilità per il 2013). Rispetto al programma di stabilità per il 2013, il documento programmatico di bilancio fissa un obiettivo di disavanzo inferiore (senza la ricapitalizzazione delle banche) per il 2013 soprattutto a causa di proiezioni più ottimistiche sulle entrate relative alle produzioni di beni e servizi destinabili alla vendita e ai redditi da capitale, nonché della riduzione dei trasferimenti sociali e dei consumi intermedi. Per il 2014, l'entità dei trasferimenti di capitali alle banche spiega in gran parte la differenza tra l'obiettivo di disavanzo del programma di stabilità per il 2013 e quello del documento programmatico di bilancio. Oltre a ciò, l'obiettivo di disavanzo è stato rivisto al rialzo a causa principalmente di un deterioramento delle imposte indirette, per il quale non sono fornite spiegazioni.
8. Secondo le previsioni della Commissione dell'autunno 2013, il disavanzo nominale delle amministrazioni pubbliche dovrebbe attestarsi rispettivamente al 5,8% e al 7,1% del PIL (4,0% e 3,6% del PIL, senza ricapitalizzazioni bancarie) nel 2013 e nel 2014. Le proiezioni relative al disavanzo nominale per il 2013 sono leggermente superiori all'obiettivo di disavanzo fissato nel documento programmatico di bilancio a causa delle minori entrate generate dai contributi sociali e dal ricavato di beni e servizi destinabili alla vendita, il che è coerente con i risultati registrati nel primo semestre del 2013. Nel 2014 aumenta il divario rispetto al documento programmatico di bilancio, essenzialmente a causa di previsioni più basse relative al gettito fiscale e ai contributi sociali. I rischi che pesano sulle proiezioni relative alle finanze pubbliche potrebbero innescare una situazione negativa per diverse ragioni. Innanzitutto, vi è il rischio che le misure proposte siano annullate o ridimensionate

nel processo di adozione. In secondo luogo, è probabile che la sentenza della Corte suprema che abroga il rinvio della terza rata dell'aumento delle retribuzioni nel settore pubblico, adottata nel novembre 2010, comporti un aumento della spesa nel 2014. Infine, potrebbe manifestarsi un bisogno di capitale supplementare nel corso del processo di ristrutturazione di società non finanziarie di proprietà dello Stato eccessivamente indebitate. Questi rischi potrebbero essere in parte compensati dalle entrate generate dalla prevista messa all'asta di licenze per l'utilizzo della rete mobile di quarta generazione. Un altro importante elemento d'incertezza è collegato agli importi necessari per la ricapitalizzazione delle banche, la cui entità potrà essere definita in modo corretto solo dopo la conclusione degli esami della qualità degli attivi e delle prove di stress attualmente in corso.

9. Secondo il documento programmatico di bilancio, il rapporto debito pubblico lordo/PIL salirà al 63,1% nel 2013 e al 65,5% nel 2014. Queste percentuali sono superiori alle proiezioni del programma di stabilità per il 2013 per due motivi: la creazione di riserve di cassa attraverso due importanti emissioni di obbligazioni sovrane nel maggio 2013 e l'aumento del disavanzo primario nel 2014. Secondo la Commissione il rapporto debito/PIL salirà al 63,2% del PIL nel 2013 e al 70,1% nel 2014. Queste proiezioni per il 2014 non tengono conto del contributo alla riduzione del debito generato dall'aggiustamento degli stock-flussi di cui invece tiene conto (senza però specificarlo) il documento programmatico di bilancio, mentre in entrambi gli anni il disavanzo primario e l'effetto valanga gravano sul rapporto debito/PIL. Né il documento programmatico di bilancio né le previsioni della Commissione dell'autunno 2013 tengono conto dell'accumulazione del debito dovuta al previsto trasferimento di attività bancarie deteriorate alla società di gestione delle attività bancarie (BAMC).
10. Dopo la proroga del termine per la correzione del disavanzo eccessivo, il nuovo governo ha orientato gli sforzi di risanamento verso misure strutturali intese a incentivare le entrate, aumentando le aliquote IVA e alcune imposte e tasse di minore entità. Le nuove misure chiave sul fronte della spesa sono una riduzione media temporanea delle retribuzioni nominali nel settore pubblico di circa l'1,25% e la riduzione delle prestazioni legate al lavoro introdotta nel giugno 2013. Nel 2014 i conti pubblici miglioreranno innanzitutto sulla scia degli effetti generati nell'arco dell'intero anno dalle misure adottate a metà 2013, grazie alla nuova imposta sugli immobili, alla non indicizzazione sia delle agevolazioni fiscali e delle soglie degli scaglioni fiscali relativamente al reddito delle persone fisiche sia delle prestazioni sociali, pensioni incluse. Il documento programmatico di bilancio non tiene conto di nessuna delle misure strutturali sul fronte della spesa annunciate nel programma di stabilità del 2013. Sulla base delle informazioni disponibili, la stima dell'impatto di bilancio delle misure di risanamento elaborata dalle autorità appare nel complesso plausibile ed è stata quindi integrata nelle previsioni della Commissione dell'autunno 2013.
11. Gli obiettivi di disavanzo nominale previsti nel documento programmatico di bilancio (5,6% del PIL nel 2013 e 6,7% nel 2014) sono superiori a quelli fissati nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, pari rispettivamente al 4,9% e al 3,3% del PIL per gli stessi anni. Anche secondo le previsioni della Commissione dell'autunno 2013 il disavanzo dovrebbe attestarsi al di sopra degli obiettivi raccomandati dal Consiglio nel giugno 2013. Tali previsioni stimano la variazione del saldo strutturale a -0,1% del PIL nel 2013 e a 0,7% nel 2014. Tuttavia, se rivisto

tenendo conto della diminuzione delle entrate e delle revisioni relative al calcolo della crescita potenziale, il miglioramento strutturale corretto è stimato pari allo 0,6% del PIL sia nel 2013 che nel 2014, ovvero leggermente inferiore allo sforzo strutturale annuale raccomandato per il 2013 pari allo 0,7% del PIL, ma di poco superiore allo 0,5% del PIL raccomandato per il 2014. Stando a una valutazione dal basso verso l'alto che stima l'entità dello sforzo supplementare di bilancio sulla base delle misure discrezionali in materia di entrate e dell'andamento della spesa controllata dal governo, rapportandolo allo scenario di base su cui si fonda la decisione del Consiglio e alle previsioni della Commissione dell'autunno 2013, lo sforzo di bilancio complessivo per il 2013 si attesta a circa l'1,1% del PIL ed è leggermente superiore all'1% del PIL relativo alle misure supplementari di risanamento, valore indicato come conforme per il conseguimento dell'obiettivo strutturale per il 2013 nella raccomandazione emessa nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi del giugno 2013. Per il 2014 l'analisi dal basso verso l'alto valuta l'entità complessiva delle misure di risanamento adottate dopo la raccomandazione emessa nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi del giugno 2013 a circa l'1,4% del PIL. Tale percentuale è di poco inferiore all'1½% del PIL relativo alle misure supplementari di risanamento, valore indicato come conforme per il conseguimento dell'obiettivo strutturale per il 2014 nella raccomandazione del giugno 2013. Alla luce di questa situazione e in base alle informazioni attualmente disponibili sembra che la Slovenia abbia dato seguito effettivo alle raccomandazioni del Consiglio nel 2013 e sia sulla buona strada per realizzare il miglioramento strutturale raccomandato nel 2014, ma senza il minimo margine.

12. Le autorità hanno recentemente approvato una serie di misure volte a rafforzare il rispetto dell'obbligo tributario. Sebbene tali misure sembrano andare nella giusta direzione, è troppo presto per valutarle e quindi per esprimersi sulla loro conformità con le raccomandazioni adottate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo in luglio. L'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio relativamente al bilancio risulta lacunosa, come mostrano la carenza di misure strutturali sul fronte della spesa e il probabile ritardo nel pieno recepimento del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance. Le misure in questione potrebbero essere definite attuando revisioni sistematiche della spesa pubblica a tutti i livelli di governo.
13. Le proiezioni del documento programmatico di bilancio sono inoltre condizionate dall'attuazione delle raccomandazioni emanate dal Consiglio in luglio nel contesto del semestre europeo sul settore bancario e sul governo societario delle imprese statali, compresa la loro privatizzazione. Ciò potrebbe incidere in modo significativo sull'evoluzione del debito e delle passività potenziali nei prossimi anni.
14. Conformemente alla raccomandazione del Consiglio nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi del 21 giugno, la Slovenia ha inoltre presentato un programma di partenariato economico. Su questa base la Commissione ha elaborato una proposta di parere del Consiglio sul programma di partenariato economico.
15. Sulla base delle previsioni dell'autunno 2013, la Commissione ritiene che, nel complesso, il documento programmatico di bilancio trasmesso il 15 ottobre sia conforme alle regole del patto di stabilità e crescita, ma che non vi sia alcun margine. La Commissione ritiene altresì che la Slovenia abbia conseguito progressi limitati per quanto riguarda la parte strutturale delle raccomandazioni di bilancio emanate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo. La Commissione invita le autorità ad

approvare le necessarie misure di risanamento nell'ambito della procedura nazionale di bilancio e ad attuarle in modo rigoroso al fine di assicurare che il bilancio 2014 rimanga pienamente conforme al patto di stabilità e crescita, accelerando i progressi verso l'attuazione delle raccomandazioni di bilancio formulate nell'ambito del semestre europeo.

Fatto a Bruxelles, il 15.11.2013

*Per la Commissione
Olli REHN
Il vicepresidente*