



Bruxelles, 20.5.2020  
COM(2020) 536 final

## **RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

### **Spagna**

**Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul  
funzionamento dell'Unione europea**

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

## Spagna

### Relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

#### 1. INTRODUZIONE

Il 20 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. La clausola di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. Nella sua comunicazione la Commissione ha condiviso con il Consiglio il suo parere secondo cui, data la grave recessione economica che si prevede a seguito della pandemia di Covid-19, le condizioni attuali consentono l'attivazione della clausola. Il 23 marzo 2020 i ministri delle finanze degli Stati membri hanno concordato con la valutazione della Commissione. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale consente una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Nell'ambito del braccio correttivo il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio riveduta. La clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del patto di stabilità e crescita. Essa permette agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi di bilancio che si applicherebbero normalmente, consentendo alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nell'ambito del patto.

Stando ai dati notificati dalle autorità spagnole il 31 marzo 2020 e convalidati da Eurostat, nel 2019 il disavanzo pubblico della Spagna ha raggiunto il 2,8 % del PIL, mentre il debito pubblico lordo si è attestato al 95,5 % del PIL. Secondo il programma di stabilità 2020, la Spagna prevede un disavanzo del 10,3 % del PIL nel 2020, mentre il debito è previsto al 115,5 % del PIL.

Il disavanzo previsto per il 2020 fornisce *prima facie* elementi di prova dell'esistenza di un disavanzo eccessivo quale definito dal patto di stabilità e crescita.

Inoltre, i dati per il 2019 indicano progressi insufficienti verso la conformità al parametro per la riduzione del debito; anche ciò dimostra l'esistenza, *prima facie*, di un disavanzo eccessivo quale definito dal patto di stabilità e crescita.

In questo contesto la Commissione ha pertanto elaborato la presente relazione, che esamina la conformità della Spagna ai criteri del disavanzo e del debito stabiliti dal trattato. La relazione prende in esame tutti i fattori significativi e tiene nella dovuta considerazione il grave shock economico legato alla pandemia di Covid-19.

**Tabella 1. Disavanzo e debito pubblico (% del PIL)**

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Criterio del disavanzo	Saldo delle amministrazioni pubbliche	-4,3	-3,0	-2,5	-2,8	-10,1	-6,7
Criterio del debito	Debito pubblico lordo	99,2	98,6	97,6	95,5	115,6	113,7
	Variazione del saldo strutturale	-0,9	0,3	0,1	-0,5	-1,6	0,4
	MLSA richiesto				0,6	1,3	4,2

Nota: per MLSA si intende l'aggiustamento lineare strutturale minimo.

Fonte: Eurostat, previsioni di primavera 2020 della Commissione.

## **2. CRITERIO DEL DISAVANZO**

Sulla base del programma di stabilità 2020, il disavanzo pubblico della Spagna nel 2020 raggiungerà il 10,3 % del PIL, risultando pertanto superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato.

Il previsto superamento del valore di riferimento del trattato nel 2020 è eccezionale poiché è il risultato di una grave recessione economica. Tenuto conto dell'impatto della pandemia di Covid-19, le previsioni di primavera 2020 della Commissione prospettano nel 2020 una contrazione della crescita del PIL reale del 9,4 %.

Il previsto superamento del valore di riferimento del trattato non è temporaneo secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione, che indicano un disavanzo superiore al 3 % del PIL anche nel 2021.

In sintesi, il disavanzo previsto per il 2020 è superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Il superamento previsto è ritenuto eccezionale ma non temporaneo ai sensi del trattato e del patto di stabilità e crescita. L'analisi suggerisce pertanto che, *prima facie*, il criterio del disavanzo ai sensi del trattato e del regolamento (CE) n. 1467/97 non è soddisfatto.

## **3. CRITERIO DEL DEBITO**

Il rapporto debito pubblico/PIL è sceso dal 97,6 % nel 2018 al 95,5 % nel 2019. L'aumento del debito riconducibile al disavanzo primario nominale e alla spesa per interessi è stato più che compensato dalla crescita del PIL reale e dall'aumento del deflatore del PIL, nonché dall'aggiustamento stock/flussi che ha un effetto di riduzione del debito.

In seguito all'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi nel giugno 2019, la Spagna beneficia di un periodo transitorio di tre anni per compiere progressi sufficienti verso la conformità al parametro per la riduzione del debito. Il periodo transitorio è iniziato nel 2019 e terminerà nel 2021. In quest'arco di tempo, per garantire progressi effettivi e costanti verso la conformità, la Spagna dovrebbe rispettare contemporaneamente le due condizioni seguenti:

- a. in primo luogo, l'aggiustamento strutturale annuo non dovrebbe deviare di oltre ¼ % del PIL dall'aggiustamento lineare strutturale minimo (MLSA), in

modo da garantire il rispetto del parametro per la riduzione del debito entro la fine del periodo transitorio;

- b. in secondo luogo, durante tutto il periodo di transizione l'aggiustamento strutturale annuo rimanente non dovrebbe mai superare  $\frac{3}{4}$  % del PIL (a meno che la prima condizione implichi uno sforzo annuale superiore a  $\frac{3}{4}$  % del PIL).

I dati notificati indicano che nel 2019 la Spagna non ha compiuto progressi sufficienti verso la conformità al parametro per la riduzione del debito (cfr. tabella 1), in quanto lo scostamento rispetto all'MLSA è risultato pari all'1,1 % del PIL.

L'analisi suggerisce pertanto che, *prima facie*, il criterio del debito non è soddisfatto sulla base dei dati di consuntivo del 2019.

#### **4. FATTORI SIGNIFICATIVI**

L'articolo 126, paragrafo 3, del trattato dispone che, se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepari una relazione. La relazione "tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro".

Questi fattori sono ulteriormente specificati all'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97, a norma del quale vanno tenuti nella debita considerazione anche "tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare complessivamente l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito e che tale Stato membro ha sottoposto al Consiglio e alla Commissione".

In caso di palese violazione del criterio del debito, l'analisi dei fattori significativi è particolarmente giustificata, perché la dinamica del debito è influenzata da fattori che sfuggono al controllo del governo in misura maggiore rispetto al disavanzo. Questo è riconosciuto dall'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/97, a norma del quale nel valutare la conformità al criterio del debito occorre tener conto di tutti i fattori significativi, a prescindere dalla gravità della violazione. A questo riguardo, nel valutare la conformità al criterio del debito occorre tener conto almeno dei tre aspetti principali seguenti, visto il loro impatto sulla dinamica e sulla sostenibilità del debito: i) l'aderenza all'obiettivo a medio termine o al percorso di avvicinamento a tale obiettivo; ii) l'attuazione delle riforme strutturali; iii) le condizioni economiche prevalenti.

Come specificato all'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, per quanto riguarda la conformità al criterio del disavanzo nel 2020, poiché il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento del 60 % e non è soddisfatta la duplice condizione, ovvero che il disavanzo pubblico resti vicino al valore di riferimento e che il superamento di detto valore sia temporaneo, i fattori significativi non possono essere presi in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in base al criterio del disavanzo per la Spagna.

Nella situazione attuale, un importante fattore supplementare da prendere in considerazione per il 2020 è l'impatto economico della pandemia di Covid-19, che ha un effetto molto significativo sulla situazione di bilancio e determina una notevole incertezza per quanto concerne le prospettive. La pandemia ha inoltre portato all'attivazione della clausola di salvaguardia generale.

#### **4.1. Pandemia di Covid-19**

La pandemia di Covid-19 ha causato un grave shock economico con notevoli ripercussioni negative in tutta l'Unione europea. Le conseguenze per la crescita del PIL dipenderanno dalla durata sia della pandemia che delle misure adottate dalle autorità nazionali e a livello europeo e mondiale per rallentare la diffusione del virus, proteggere le capacità produttive e sostenere la domanda aggregata. Gli Stati membri hanno già adottato o stanno adottando misure di bilancio per aumentare la capacità dei sistemi sanitari e sostenere le persone e i settori particolarmente colpiti. Sono state inoltre adottate importanti misure di sostegno alla liquidità e altre garanzie. Sulla base di informazioni più dettagliate, le autorità statistiche competenti devono esaminare se tali misure comportino un effetto immediato sul saldo delle amministrazioni pubbliche. Unitamente alla riduzione dell'attività economica, queste misure contribuiranno a un notevole incremento del disavanzo pubblico e delle posizioni debitorie.

#### **4.2 Posizione economica a medio termine comprendente le riforme strutturali**

Pur trovandosi su un percorso di moderazione della crescita prima della pandemia di Covid-19, nel 2019 l'economia spagnola vantava ancora una crescita del 2,0 %, al di sopra del potenziale e della media della zona euro. Le previsioni d'inverno 2020 della Commissione indicavano che la crescita sarebbe rimasta vigorosa nel 2020, attestandosi all'1,6 %. Pertanto, non si può affermare che le condizioni macroeconomiche costituiscano un fattore attenuante per spiegare la mancanza di progressi sufficienti da parte della Spagna verso la conformità al parametro per la riduzione del debito nel 2019.

Tuttavia lo scoppio della pandemia all'inizio di marzo ha portato all'adozione di severe misure di contenimento del virus, che causeranno presumibilmente una forte contrazione della produzione nella prima metà dell'anno. Benché dopo la revoca delle restrizioni sia atteso un deciso aumento della produzione, la ripresa si prospetta disomogenea fra i settori e si presume che la quota di produzione andata persa non sarà pienamente recuperata nel periodo oggetto delle previsioni. Le previsioni di primavera 2020 della Commissione prospettano nel 2020 una contrazione media del PIL del 9,4 %. L'evoluzione della pandemia e il ritmo di allentamento delle restrizioni dell'attività economica, così come la risposta degli operatori privati nel breve periodo, sono caratterizzati da un livello di incertezza eccezionale. La brusca flessione prevista del PIL rappresenta un fattore attenuante nella valutazione della conformità della Spagna al criterio del disavanzo nel 2020.

Nella relazione per paese 2020<sup>1</sup> la Commissione ha valutato che la Spagna ha compiuto progressi limitati nell'attuare le raccomandazioni specifiche per paese 2019. Nello specifico, la Spagna ha compiuto progressi sul fronte della modernizzazione e dell'aumento della capacità dei servizi sociali e per l'impiego; si registrano invece progressi limitati nel miglioramento del quadro di bilancio e del quadro degli appalti pubblici, nella riduzione del ricorso a contratti temporanei, nel miglioramento del sostegno alle famiglie e nella correzione delle lacune individuate nella copertura delle prestazioni sociali e di disoccupazione. I progressi sono stati limitati anche in termini di riduzione dell'abbandono scolastico e miglioramento dei risultati scolastici, aumento della cooperazione tra il mondo dell'istruzione e le imprese, promozione dell'innovazione, ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie

---

<sup>1</sup> Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2020) 508 final, del 26.2.2020, "*Relazione per paese relativa alla Spagna 2020 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e sulla correzione degli squilibri macroeconomici*".

per il trasporto merci e delle interconnessioni energetiche e attuazione della legge sull'unicità del mercato.

### **4.3 Posizione di bilancio a medio termine comprendente gli investimenti pubblici**

Il disavanzo nominale è passato dal 2,5 % del PIL nel 2018 al 2,8 % nel 2019, a causa del fatto che la spesa è cresciuta più rapidamente del PIL nominale mentre il gettito fiscale è aumentato in linea con esso. Alla rapida espansione della spesa hanno contribuito in particolare le retribuzioni dei dipendenti e i trasferimenti sociali, comprese le pensioni. Si stima che gli investimenti pubblici siano scesi dal 2,1 % del PIL nel 2018 al 2,0 % nel 2019, sempre al di sotto del disavanzo pubblico nel 2019.

Il 13 luglio 2018 è stato raccomandato alla Spagna di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate e delle misure una tantum, non superasse lo 0,6 % ("il parametro di riferimento per la spesa") nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale dello 0,65 % del PIL<sup>2</sup>. Sulla base dei dati di consuntivo e delle previsioni della Commissione, la crescita della spesa ha superato il parametro di riferimento, con una deviazione dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine dell'1,6 % del PIL nel 2019, il che indica una deviazione significativa. Nel 2019 il saldo strutturale è peggiorato dello 0,5 % del PIL, dato che implica anch'esso una deviazione significativa dell'1,2 % del PIL nel 2019. La valutazione globale indica l'esistenza di una deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo a medio termine nel 2019. Il mancato rispetto dei requisiti del braccio preventivo costituisce un fattore aggravante nella valutazione dell'inosservanza *prima facie* del criterio del debito da parte della Spagna nel 2019.

Il programma di stabilità fornisce informazioni su misure importanti adottate per contenere la pandemia e sostenere l'economia e riferisce che il valore delle misure di sostegno in risposta alla crisi ammonta al 3 % circa del PIL. Nelle stime della Commissione l'incidenza delle misure sul bilancio risulta inferiore (0,8 % del PIL) in quanto tali stime ascrivono al normale funzionamento degli stabilizzatori automatici una quota significativa della spesa destinata ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo, mentre il programma sembra accorpate l'impatto lordo dei regimi alle misure di bilancio adottate in risposta alla crisi. Nella sostanza, tuttavia, ciò non implica differenze sostanziali nella valutazione globale dell'impatto della crisi sulla spesa pubblica. Le prospettive di bilancio a medio termine restano soggette a un elevato grado di incertezza.

### **4.4 Posizione del debito pubblico a medio termine**

Tra il 2016 e il 2018 il debito pubblico ha segnato un costante ribasso (dal 99,2 % al 97,6 % del PIL) dovuto a una crescita del PIL nominale relativamente forte, che ha più che compensato tanto l'accumulo dei disavanzi pubblici quanto l'effetto di aumento del debito sortito dagli aggiustamenti stock/flussi nello stesso periodo. Nel 2019 il rapporto debito pubblico/PIL ha registrato un ulteriore calo fino al 95,5 %, riconducibile in gran parte all'aggiustamento stock/flussi a decremento del debito, ma anche al fatto che l'effetto di

---

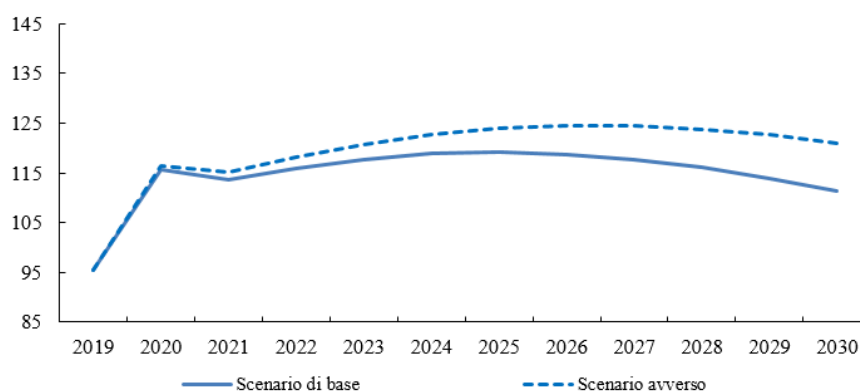
<sup>2</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 della Spagna e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 della Spagna (GU C 320 del 10.9.2018, pag. 33).

riduzione del debito prodotto dalla crescita del PIL nominale era ancora superiore all'aumento del debito dettato dal disavanzo pubblico.

Secondo le previsioni di primavera 2020 della Commissione, il debito pubblico salirà dal 95,5 % del PIL nel 2019 al 115,6 % del PIL nel 2020.

Nel complesso la valutazione della sostenibilità del debito evidenzia che, nonostante i rischi, la posizione debitoria resta sostenibile nel medio periodo, tenuto conto anche dei notevoli fattori attenuanti (compreso il profilo del debito). In particolare, sebbene la posizione del debito pubblico abbia risentito della crisi della Covid-19, si prevede che nello scenario di base il rapporto debito/PIL si trovi su una traiettoria sostenibile (lievemente discendente) a medio termine<sup>3</sup>.

**Grafico 1. Debito pubblico (% del PIL)**



#### 4.5 Altri fattori addotti dallo Stato membro

L'11 maggio 2020 le autorità spagnole hanno trasmesso una lettera che riportava i fattori significativi, a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97. L'analisi presentata nelle precedenti sezioni copre già sostanzialmente i fattori principali addotti dalle autorità. Tra i fattori non menzionati in precedenza si annoverano le difficoltà nel formare un governo con pieni poteri nel 2019, sfociate nello svolgimento di due elezioni politiche e nella mancata adozione della legge di bilancio 2019 da parte del parlamento. Quest'ultima circostanza ha impedito l'adozione di alcune misure destinate ad incrementare le entrate. La lettera fa inoltre riferimento ad eventi imprevisi che hanno avuto un impatto nel 2019, secondo le autorità di natura una tantum, all'esigenza di trovare un equilibrio tra la necessaria

<sup>3</sup> Lo scenario di base si fonda sulle previsioni di primavera 2020 della Commissione. Dopo il 2021 si ipotizza un graduale adeguamento della politica di bilancio, coerente con i quadri di coordinamento e di sorveglianza economica e di bilancio dell'UE. Le proiezioni relative alla crescita del PIL reale si basano sulla cosiddetta metodologia EPC/OGWG T+10. In particolare, la crescita effettiva del PIL (reale) è trainata dalla sua crescita potenziale ed è influenzata dagli eventuali aggiustamenti di bilancio supplementari che sono presi in considerazione (attraverso il moltiplicatore fiscale). Si presuppone che l'inflazione converga gradualmente al 2%. Le ipotesi sui tassi di interesse sono formulate in funzione delle aspettative dei mercati finanziari. Nello scenario avverso si ipotizzano tassi di interesse più elevati (di 500 punti base) e una crescita del PIL inferiore (di -0,5 punti percentuali) rispetto allo scenario di base (per tutto il periodo oggetto delle previsioni).

riduzione del debito pubblico, da un lato, e della disoccupazione e di altri squilibri sociali, dall'altro, e ai progressi che la Spagna ha continuato a compiere nella correzione degli squilibri macroeconomici. Fa anche menzione di questioni metodologiche legate alla misurazione degli obiettivi e dello sforzo di bilancio. La lettera ricorda poi la recente evoluzione del debito e afferma che il divario rispetto al parametro per la riduzione del debito sarebbe contenuto se confrontato con le deviazioni registrate in passato da altri Stati membri, sollevando quindi la questione dell'equità e della parità di trattamento. Sostiene infine che l'inflazione eccezionalmente bassa abbia rallentato il ritmo di riduzione del debito.

## **5. CONCLUSIONI**

Sulla base del programma di stabilità, il disavanzo pubblico della Spagna nel 2020 raggiungerà il 10,3 % del PIL, risultando pertanto superiore e non vicino al valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Il previsto superamento del valore di riferimento è considerato eccezionale ma non temporaneo.

Alla fine del 2019 il debito pubblico lordo era pari al 95,5 % del PIL, al di sopra del valore di riferimento del 60 % del PIL stabilito dal trattato. La Spagna non ha compiuto progressi sufficienti verso il rispetto del parametro per la riduzione del debito nel 2019.

In conformità al trattato e al patto di stabilità e crescita, la presente relazione ha preso in esame anche i fattori significativi. Come specificato all'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97, per quanto riguarda la conformità al criterio del disavanzo nel 2020, poiché il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento del 60 % e non è soddisfatta la duplice condizione, ovvero che il disavanzo pubblico resti vicino al valore di riferimento e che il superamento di detto valore sia temporaneo, tali fattori significativi non possono essere presi in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in base al criterio del disavanzo per la Spagna.

Per quanto riguarda la conformità al criterio del debito nel 2019, i fattori significativi presi in considerazione – in particolare i) le condizioni macroeconomiche osservate, ii) l'attuazione negli ultimi anni di riforme strutturali atte a favorire la crescita e iii) la deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine – portano a concludere che il criterio del debito definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 non è rispettato.

Nel complesso, l'analisi suggerisce che il criterio del disavanzo e il criterio del debito definiti nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 non sono soddisfatti.