



Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 329 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Spagna

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Spagna

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 della Spagna

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Spagna

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 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁵, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui la Spagna è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato anche la raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2016) 329 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

zona euro⁷, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016 e adottata dal Consiglio l'8 marzo 2016. In quanto paese la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, la Spagna dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tale raccomandazione.

- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa alla Spagna 2016⁸, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 sia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'8 marzo 2016 la Commissione ha presentato i risultati dell'esame approfondito⁹. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che la Spagna presenta squilibri macroeconomici. In particolare, l'elevato debito estero e interno, sia pubblico che privato, continua a generare vulnerabilità in un contesto di elevata disoccupazione. È di particolare importanza intervenire per ridurre il rischio di ripercussioni negative sull'economia spagnola e, considerate le sue dimensioni, sull'Unione economica e monetaria. Nonostante il miglioramento del saldo delle partite correnti, non si prevede che le passività nette verso l'estero raggiungano rapidamente livelli prudenti. La riduzione dell'indebitamento del settore privato è in corso ed è aiutata in parte da condizioni di crescita favorevoli, ma le esigenze di riduzione dell'indebitamento sono elevate e il debito pubblico resta alto. Nonostante le misure adottate riguardo al settore finanziario e al quadro in materia di insolvenza per le imprese e le persone fisiche, sono necessari ulteriori interventi per quanto riguarda l'innovazione e le competenze e il rispetto del patto di stabilità e crescita.
- (3) Il 29 aprile 2016 la Spagna ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2016 e il 30 aprile 2016 il suo programma di stabilità 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica¹⁰.
- (5) La Spagna è attualmente soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Nel suo programma di stabilità 2016, il paese prevede di raggiungere gli obiettivi di disavanzo nominale del 3,6% del PIL nel 2016 e del 2,9% del PIL nel 2017. Il disavanzo eccessivo sarebbe quindi corretto con un anno di ritardo rispetto a quanto raccomandato attualmente dal Consiglio, poiché gli obiettivi relativi allo sforzo di bilancio e al saldo nominale non sono stati conseguiti nel 2014 e nel 2015. Questi

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 78 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 definitivo.

obiettivi presuppongono che siano integralmente realizzati i risparmi permanenti a livello di amministrazione centrale e regionale pari allo 0,4% del PIL, annunciati in risposta alla raccomandazione autonoma della Commissione del 9 marzo 2016. Il disavanzo dovrebbe poi continuare a ridursi, scendendo all'1,6% del PIL nel 2019. Tuttavia, non si prevede di raggiungere l'obiettivo a medio termine di una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali nel periodo coperto dal programma di stabilità. In particolare, il saldo strutturale ricalcolato dovrebbe migliorare in misura solo marginale nel 2016 e nel 2017 (circa il -2½% del PIL) e ridursi lentamente per arrivare al -2¾% del PIL nel 2019. Il rapporto debito pubblico/PIL è sceso solo marginalmente nel 2015 arrivando al 99,2% e dovrebbe scendere lievemente nel 2016 e nel 2017 e in modo più deciso nei due anni successivi, arrivando al 96% del PIL nel 2019, con il saldo primario che passa in avanzo. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è plausibile per il 2016 e il 2017 e abbastanza ottimistico per il periodo successivo ed è stato approvato dall'autorità indipendente spagnola competente per il bilancio (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal - AIReF*). Le previsioni della primavera 2016 della Commissione prospettano un disavanzo pari al 3,9% del PIL nel 2016 e al 3,1% del PIL nel 2017, al di sopra quindi degli obiettivi di disavanzo nominale fissati nel programma di stabilità. La Spagna non dovrebbe quindi riuscire a correggere il disavanzo eccessivo entro il 2016, come raccomandato dal Consiglio. I rischi relativi agli obiettivi di disavanzo del programma sono legati principalmente alle incertezze circa la messa in atto dei risparmi derivanti dalle misure di marzo/aprile 2016. Poiché si prevede un leggero aumento del disavanzo strutturale in entrambi gli anni, lo sforzo di bilancio non è in linea con quanto previsto dal patto di stabilità e crescita. Sulla base della valutazione del programma di stabilità e tenendo conto delle previsioni della primavera 2016 della Commissione, il Consiglio ritiene che la Spagna rischia di non ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Sono necessarie pertanto ulteriori misure per assicurare la conformità nel 2016 e nel 2017.

- (6) Conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1467/97, la Commissione controllerà regolarmente l'attuazione delle misure adottate dalla Spagna in ottemperanza all'ultima raccomandazione formulata dal Consiglio ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE: pertanto la Commissione raccomanderà al Consiglio i provvedimenti adeguati da adottare nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi.
- (7) Dal 2012 la Spagna sta rafforzando il proprio quadro di bilancio, tra l'altro per prevenire scostamenti e fare in modo che tutti i livelli di governo rispettino i propri obiettivi in materia di disavanzo, debito e spesa. Inoltre, a metà 2015 è stata adottata a livello regionale una regola (da applicare su base volontaria) per limitare l'aumento della spesa sanitaria e farmaceutica e a novembre 2015 il governo e l'industria farmaceutica hanno siglato un accordo per favorire la razionalizzazione della spesa per prodotti farmaceutici. Ciononostante nel 2015 la maggioranza delle regioni e il settore della sicurezza sociale si sono discostati ampiamente dai loro obiettivi di bilancio nazionali. Le norme in materia di spesa previste dalla legge di stabilità non sono state rispettate dai sottosettori delle amministrazioni centrali, regionali e locali e si è registrato un ulteriore aumento della spesa per i prodotti farmaceutici, in particolare negli ospedali, anche escludendo l'incidenza delle nuove terapie contro l'epatite C.

- (8) Nel settore degli appalti pubblici, la Spagna ottiene buoni risultati per quanto riguarda la qualità della legislazione e l'accessibilità delle procedure di ricorso. Sono stati compiuti sforzi per razionalizzare l'aggiudicazione degli appalti pubblici, in particolare attraverso meccanismi di aggiudicazione congiunta. Esistono tuttavia differenze tra le amministrazioni nell'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici, la cui corretta applicazione è ostacolata da meccanismi di controllo insufficienti. Il numero di presunte violazioni della normativa UE in materia di appalti pubblici comunicate alla Commissione negli ultimi anni è relativamente alto. Inoltre, la Corte dei conti spagnola ha evidenziato alcune carenze, come l'uso frequente della procedura negoziata senza pubblicazione, la modifica ripetuta dei contratti, la parcellizzazione degli appalti e l'insufficiente precisione e chiarezza di alcuni documenti di gara e delle decisioni amministrative.
- (9) La Spagna ha compiuto notevoli progressi nella ristrutturazione del settore finanziario. È stata messa in atto la legge sulle casse di risparmio volta a rafforzarne la governance e a ridurre le quote di controllo detenute dalle fondazioni bancarie. L'attuazione di piani per la ristrutturazione di banche sovvenzionate dallo Stato è ben avviata. La Banca di Spagna ha modificato l'attuale disciplina contabile per gli enti creditizi e ha adottato un nuovo quadro per la società di gestione patrimoniale spagnola SAREB, grazie al quale quest'ultima potrà gestire correttamente la riduzione di valore del capitale e allineare le proprie politiche di riduzione dell'indebitamento a ipotesi di mercato credibili.
- (10) Le riforme del mercato del lavoro realizzate negli ultimi anni hanno reso l'occupazione più reattiva alla crescita, con la ripresa della creazione di posti di lavoro grazie a una maggiore flessibilità e al persistere della moderazione salariale. I contratti collettivi hanno seguito questa tendenza, anche sulla scia dell'accordo interprofessionale siglato a giugno 2015. La recente crescita dell'occupazione complessiva è dovuta essenzialmente ai contratti a tempo determinato, anche se si registra un lento aumento di contratti a tempo indeterminato. Gli incentivi per le nuove assunzioni a tempo indeterminato restano tuttavia limitati e la percentuale di lavoratori temporanei resta tra le più alte dell'UE; questi ultimi hanno inoltre scarse opportunità di passare a un contratto a tempo indeterminato. La brevità dei contratti a tempo determinato limita gli incentivi a investire in capitale umano e ciò ostacola l'aumento della produttività. Benché in rapido calo, la disoccupazione resta molto elevata, soprattutto tra i giovani, e la durata media del periodo di disoccupazione è in aumento. Il problema rischia di divenire cronico a causa del persistere di un alto tasso di disoccupazione di lunga durata, con conseguenze negative sulle condizioni lavorative e sociali. Quasi il 60% dei disoccupati di lunga durata è scarsamente qualificato; sono pertanto necessarie adeguate politiche attive e passive per il mercato del lavoro e strategie di formazione per contrastare il diffuso squilibrio tra la domanda e l'offerta di competenze e prevenire la svalutazione delle competenze all'interno di questo gruppo di disoccupati. L'interazione con i datori di lavoro nella fase di elaborazione dei programmi di formazione è ancora scarsa.
- (11) L'efficacia delle misure di attivazione e delle misure attive del mercato del lavoro dipende fortemente dalla capacità dei servizi per l'impiego di mettere a punto e offrire un sostegno personalizzato ai beneficiari. La messa in atto delle recenti riforme riguardanti le politiche attive del mercato del lavoro progredisce con lentezza ed è limitata la capacità dei servizi pubblici per l'impiego di fornire una consulenza efficace e personalizzata e di assistere nella ricerca di un impiego. La cooperazione tra i servizi pubblici per l'impiego regionali e le agenzie di collocamento private

resta limitata. Inoltre, la cooperazione tra i servizi per l'impiego e i servizi sociali varia da regione a regione, il che ostacola l'offerta di assistenza coordinata alle persone più distanti dal mercato del lavoro, in particolare i beneficiari del reddito minimo. Sussistono notevoli disparità tra le regioni per quanto riguarda i regimi di sostegno al reddito, per esempio a livello di modalità di erogazione, requisiti di ammissibilità, copertura e adeguatezza, mentre le difficoltà di trasferimento delle prestazioni sociali ostacolano la mobilità occupazionale tra le regioni. Inoltre, le informazioni sul passaggio dai regimi di reddito minimo a un posto di lavoro sono scarse. Attualmente la Spagna sta redigendo una mappa dei regimi regionali e nazionali di sostegno al reddito esistenti nel paese che comprenderà i livelli sia regionali che nazionali. Nonostante l'introduzione di alcune misure, l'efficacia degli assegni familiari e per l'alloggio ai fini della riduzione della povertà è limitata e l'assenza di servizi per l'infanzia e di servizi di assistenza a lungo termine adeguati ed economicamente accessibili scoraggia in particolare le donne dall'accettare un posto di lavoro.

- (12) Le modifiche sempre più rapide nella composizione settoriale dell'occupazione registrate in Spagna dal 2008 sono accompagnate da un crescente squilibrio tra la domanda e l'offerta di competenze. Il livello complessivamente basso delle competenze frena il passaggio verso attività a maggiore valore aggiunto e ostacola l'aumento della produttività. Nonostante l'alto tasso di istruzione terziaria, le competenze a disposizione non sono sufficientemente allineate alle esigenze del mercato del lavoro e i tassi di occupabilità dei neolaureati sono tra i più bassi in Europa, con una percentuale elevata di neolaureati che svolgono attività lavorative per le quali non è richiesto un diploma universitario. Inoltre, nonostante il leggero miglioramento degli ultimi cinque anni, in parte favorito da iniziative volte ad aumentare la rappresentanza delle imprese nei consigli di amministrazione universitari, la cooperazione tra università e imprese resta debole. La scarsa mobilità dei laureati, la rigidità del sistema di governance delle università e gli ostacoli amministrativi incontrati dagli Uffici per il trasferimento dei risultati della ricerca (*Oficinas de transferencia de resultados de investigación*) concorrono a impedire una maggiore cooperazione.
- (13) La politica spagnola in materia di ricerca e innovazione si trova ad affrontare numerose sfide. L'interazione tra ricerca pubblica e privata è inadeguata. L'intensità di R&S (ovverosia la spesa per R&S rispetto al PIL) e i risultati in materia di innovazione della Spagna sono in continuo calo, in un contesto in cui le imprese innovative sono relativamente poche e gli incentivi alla collaborazione tra la ricerca pubblica e le imprese sono scarsi. I risultati della Spagna sono scarsi rispetto alla maggior parte degli indicatori di innovazione. Il divario rispetto all'insieme dell'UE in termini di intensità di spesa per R&S è significativo in particolar modo per gli investimenti in R&S del settore privato (0,6% in Spagna contro l'1,3% dell'UE nel suo insieme). In Spagna il ricorso al capitale di rischio, soprattutto nella fase di avvio, non è ancora diffuso. Lo scarso coordinamento tra le politiche spagnole in materia di R&S ha dato luogo a un panorama regionale frammentato di enti e programmi volti a promuovere le attività di innovazione e ad accrescere la cooperazione tra imprese e comunità scientifica, il che pone sfide significative per le imprese, soprattutto per quelle più piccole. Il basso livello di coinvolgimento delle imprese nelle attività di innovazione potrebbe essere indice del fatto che mancano i presupposti e gli incentivi propizi all'innovazione. Come evidenziato dalla revisione paritetica 2014 del sistema spagnolo di ricerca e innovazione a cura del Comitato per lo Spazio europeo della ricerca (CSER), i sistemi di ricerca pubblica più efficaci si

fondano su livelli di valutazione e rendicontabilità più elevati di quelli riscontrati in Spagna. In tale contesto l'assegnazione di fondi pubblici per attività di R&S nelle università e negli enti pubblici di ricerca non si basa di solito sui risultati e non incoraggia il miglioramento della qualità e della pertinenza dei risultati scientifici.

- (14) Le imprese spagnole sono mediamente di piccole dimensioni, il che spiega il persistere di una produttività bassa dell'economia. La crescita delle imprese, se unita a miglioramenti in termini di capitale umano, di innovazione, di tecnologia, di accesso ai finanziamenti e di efficacia della giustizia, è in grado di generare produttività aggregata. Nel 2015 si è registrata una crescita degli investimenti delle imprese, sostenuta dal dinamismo della domanda, da bassi costi di finanziamento e dal risanamento in corso della situazione finanziaria delle imprese e delle famiglie. La Spagna ha adottato una serie di misure per favorire la crescita delle imprese. Ad esempio, la recente legge sul finanziamento delle imprese dovrebbe facilitare l'accesso ai finanziamenti per le piccole e medie imprese (PMI). Inoltre, la valutazione preventiva del potenziale impatto della nuova legislazione sulle PMI è stata resa obbligatoria. Tuttavia, per avviare un'impresa e determinate attività economiche sono ancora necessari tempi relativamente lunghi e numerose autorizzazioni.
- (15) In Spagna le grosse differenze tra le regioni quanto a pratiche normative, comprese quelle necessarie per il rilascio di licenze commerciali, possono limitare la capacità di crescita delle imprese. La legge sull'unità del mercato mira a ridurre gli ostacoli all'accesso alle attività economiche e al loro esercizio in tutte le regioni della Spagna e a migliorare la normativa. Questa legge potrebbe essere determinante per rimuovere gli ostacoli agli investimenti e per facilitare il rilascio di licenze commerciali, agevolare le operazioni commerciali e favorire la crescita delle imprese. L'attuazione della legge, al suo terzo anno di applicazione, avviene però a rilento da parte delle amministrazioni regionali. Analogamente, i vantaggi della riforma del 2014 riguardante il settore del commercio al dettaglio dipendono dall'adozione, da parte delle amministrazioni regionali, dei necessari atti di esecuzione. Inoltre, affrontare gli ostacoli che si frappongono all'accesso al settore dei servizi professionali potrebbe contribuire a migliorare la produttività in altri settori che utilizzano gli stessi fattori produttivi. Fatto salvo il recepimento della direttiva servizi nel diritto spagnolo, non sono stati compiuti progressi in merito alla riforma orizzontale del quadro normativo per le professioni regolamentate e gli ordini professionali, tranne nell'ambito della certificazione dei progetti da parte di un ordine professionale. La riforma prevista nei successivi programmi di riforma nazionale non è stata adottata. Tale riforma intendeva stabilire le professioni per le quali è necessaria l'iscrizione a un ordine professionale, aumentare la trasparenza e la rendicontabilità degli ordini professionali, liberalizzare attività indebitamente riservate e a salvaguardare l'unità del mercato per quanto riguarda l'accesso ai servizi professionali e il loro esercizio in Spagna.
- (16) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi della politica economica della Spagna che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte alla Spagna negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Spagna, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme,

offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4.

- (17) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e il suo parere¹¹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (18) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 4,

RACCOMANDA che la Spagna adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

- (1) assicurare una correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il 2017, riducendo il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 3,7% del PIL nel 2016 e al 2,5% del PIL nel 2017, mediante l'adozione delle necessarie misure strutturali e la destinazione di tutte le entrate straordinarie alla riduzione del disavanzo e del debito, in linea con un miglioramento del saldo strutturale pari allo 0,25% del PIL nel 2016 e allo 0,5% del PIL nel 2017; attuare a tutti i livelli amministrativi gli strumenti previsti dalla legge quadro di bilancio; migliorare i meccanismi di controllo delle procedure pubbliche di appalto e il coordinamento delle politiche in materia di appalti tra i vari livelli di governo;
- (2) adottare ulteriori misure per migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro, concentrando l'attenzione sul sostegno personalizzato e rafforzando l'efficacia delle misure di formazione; aumentare la capacità dei servizi per l'impiego regionali e rafforzarne il coordinamento con i servizi sociali; colmare le lacune e livellare le disparità tra i regimi di reddito minimo e migliorare i regimi di assistenza alle famiglie, compreso l'accesso a servizi per l'infanzia e a servizi di assistenza a lungo termine di qualità;
- (3) adottare ulteriori misure per migliorare la pertinenza dell'istruzione terziaria rispetto al mercato del lavoro, anche attraverso incentivi alla cooperazione tra università, imprese e enti di ricerca; aumentare i finanziamenti concessi sulla base dei risultati agli enti pubblici di ricerca e alle università e incentivare gli investimenti in R&S del settore privato;
- (4) accelerare l'attuazione della legge sull'unità del mercato a livello regionale; garantire l'attuazione delle misure di riforma adottate per il settore del commercio al dettaglio da parte delle regioni autonome; adottare la riforma prevista per i servizi e gli ordini professionali.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

¹¹ A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.