

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 396 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Slovenia

{SWD(2013) 396 final}

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Slovenia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 126, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) ai sensi dell'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita è basato sull'obiettivo di finanze pubbliche sane come mezzo per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro.
- (3) Il 2 dicembre 2009 il Consiglio ha deciso, in conformità all'articolo 126, paragrafo 6, del TFUE, che in Slovenia esisteva una situazione di disavanzo eccessivo e ha emanato una raccomandazione¹ ai fini della sua correzione entro il 2013, conformemente all'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi². Per portare il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del 3% del PIL in modo credibile e duraturo, alle autorità slovene è stato raccomandato di attuare le misure di risanamento del bilancio nel 2010 come programmato, garantire annualmente un aggiustamento medio strutturale di bilancio pari a ¾% del PIL nel periodo 2010-2013, specificare le misure necessarie per correggere il disavanzo eccessivo entro il 2013 – condizioni cicliche permettendo – e accelerare la riduzione del disavanzo in caso di condizioni economiche o di bilancio migliori di quanto previsto in quel momento.
- (4) Il 15 giugno 2010, sulla base delle previsioni di primavera 2010 dei propri servizi, la Commissione è giunta alla conclusione che la Slovenia aveva dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 2009 che le chiedeva di ridurre il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL e ha pertanto ritenuto che non fossero necessari ulteriori interventi nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi.

¹ Tutti i documenti relativi alla procedura per i disavanzi eccessivi della Slovenia sono disponibili su internet al seguente indirizzo:

² http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/slovenia_en.htm
GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

- (5) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, se è stato dato seguito effettivo alla raccomandazione e si verificano eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo la sua adozione. Il verificarsi di eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative sul bilancio è valutato rispetto alle previsioni economiche su cui si basa la raccomandazione del Consiglio.
- (6) Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, il Consiglio deve formulare raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo entro un determinato periodo. La raccomandazione fissa un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro deve darvi seguito effettivo per correggere il disavanzo eccessivo. È inoltre opportuno che, in una raccomandazione intesa a far correggere il disavanzo eccessivo, il Consiglio chieda il conseguimento di obiettivi di bilancio annuali che, sulla base delle previsioni sottese alla raccomandazione, siano in linea con un miglioramento annuo minimo del saldo strutturale, ossia del saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, pari ad almeno lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento.
- (7) Sulla base dell'esame approfondito sulla Slovenia effettuato dai propri servizi nel 2013, la Commissione ritiene che la Slovenia presenti squilibri macroeconomici eccessivi. Miglioramenti duraturi dei risultati in termini di bilancio, di situazione macroeconomica e di mercato del lavoro richiedono progressi contemporanei sul piano della riduzione degli squilibri macroeconomici e della correzione del disavanzo eccessivo.
- (8) Secondo le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, su cui si è basata la raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, del 2 dicembre 2009, l'economia slovena avrebbe registrato una crescita dell'1,3% nel 2010 e del 2,0% nel 2011. Il 2012 e 2013 superavano l'orizzonte temporale delle previsioni, ma l'ipotesi di un riassorbimento graduale dell'ampio divario negativo tra prodotto effettivo e prodotto potenziale entro il 2015 lasciava presagire per tali anni una crescita superiore a quella del 2011. Mentre nel 2010 la crescita del PIL è stata pressoché equivalente a quanto indicato nelle previsioni di autunno 2009 dei servizi della Commissione, il dato relativo al 2011 è stato al di sotto del 2,0% previsto. Nel 2012 l'economia slovena è scivolata nella recessione. L'aggiornamento delle previsioni di primavera 2013³ dei servizi della Commissione contiene uno scenario molto peggiore rispetto a quello previsto al momento della raccomandazione del Consiglio anche per il 2013. Complessivamente, la crescita del PIL si è rivelata nettamente inferiore alle proiezioni contenute nelle previsioni di autunno 2009 dei servizi della Commissione, cosa che ha ripercussioni negative sia sulle entrate che sulla spesa rispetto a quanto previsto al momento della raccomandazione del Consiglio.
- (9) In Slovenia il PIL reale è crollato molto più bruscamente rispetto alla zona euro nel suo complesso a causa non solo della crisi economica e finanziaria mondiale ma anche

³ Tali previsioni si basano sulle previsioni di primavera 2012 dei servizi della Commissione, il cui orizzonte temporale è stato esteso fino al 2015. L'aggiornamento include anche due emissioni obbligazionarie sul mercato USA il 2 maggio 2013, che hanno un impatto sulla spesa per interessi, sul disavanzo e sul debito.

degli squilibri interni. Nel 2009 il calo del PIL reale del 7,8% è stato provocato essenzialmente dalle tendenze degli investimenti lordi. La ripresa trainata dalle esportazioni registrata dalla Slovenia nel 2010 e nel 2011, anni in cui il PIL reale è cresciuto rispettivamente dell'1,2% e dello 0,6%, è stata modesta a causa della debolezza della domanda interna. Nel 2012 l'economia slovena è scivolata verso una recessione a doppia v, con una crescita negativa del PIL reale pari a -2,3%. La crescita ha beneficiato del contributo positivo della domanda esterna netta, che ha fatto seguito alla vigorosa crescita delle esportazioni verso mercati extra-UE ed al netto declino delle importazioni provocato dalla debolezza della domanda interna.

- (10) Secondo le previsioni aggiornate di primavera 2013 dei servizi della Commissione, nel 2013 il PIL reale scenderà ancora del 2,0% a causa del calo dell'occupazione, della crescita negativa dei salari reali e dell'ulteriore declino degli investimenti. La riduzione dell'indebitamento delle società non finanziarie e il risanamento del settore bancario dovrebbero proseguire, ma non saranno ancora sufficienti a sostenere l'avvio di un nuovo ciclo di investimenti. Si prevede pertanto che i consumi privati e gli investimenti continuino ad essere i principali fattori di freno alla crescita. Il contributo positivo della domanda esterna netta alla crescita dovrebbe, secondo le previsioni, diminuire leggermente. Il protrarsi della recessione previsto per il 2014, con una crescita negativa del PIL pari a -0,1%, è dovuto ai ritardi nella risoluzione della crisi delle banche e nella ristrutturazione del settore delle imprese, fortemente indebitato. Nel 2015 si prevede una crescita del PIL reale dell'1,3%, grazie al rafforzamento progressivo della domanda interna dovuto essenzialmente al risanamento del settore bancario, al progresso nella riduzione dell'indebitamento delle società e ad un miglioramento della fiducia dei consumatori.
- (11) Nel 2009 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche è balzato al 6,2% del PIL a causa di forti dinamiche di spesa interne, soprattutto in termini di spesa per interessi e trasferimenti sociali. Le misure di risanamento adottate nel 2010 erano essenzialmente misure ad hoc intese a frenare in particolare la crescita della spesa retributiva del settore pubblico e dei trasferimenti sociali. Nel 2010 è stata dimezzata l'indicizzazione sia delle prestazioni sociali (comprese le pensioni) che delle retribuzioni del settore pubblico e alcuni bonus legati al lavoro sono stati ridotti. Per quanto riguarda le entrate, sono state aumentate le aliquote delle accise sull'alcol, sulle sigarette e sugli oli minerali. Queste misure, approvate prima dell'adozione della raccomandazione del Consiglio relativa alla procedura per i disavanzi eccessivi, hanno contribuito alla lieve riduzione del disavanzo nominale nel 2010, sceso al 5,9% del PIL.
- (12) Il bilancio 2011 ha ampliato e rafforzato per ancora un anno le misure di risanamento sul lato della spesa prese nel 2010. Per quanto riguarda le entrate, sono state ulteriormente aumentate le aliquote delle accise sulle sigarette. Nel 2011, tuttavia, il disavanzo nominale ha toccato il 6,4% del PIL, a causa di interventi di ricapitalizzazione a favore di imprese statali in perdita e di interventi *ad hoc*, che hanno contribuito al disavanzo per l'1,4% del PIL.
- (13) Secondo i dati comunicati nel marzo 2013 nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, convalidati dalla Commissione (Eurostat), il disavanzo delle amministrazioni pubbliche per il 2012 si situa al 4,0% del PIL. Questo risultato comprende un'ulteriore ricapitalizzazione della principale banca del paese avvenuta nel giugno 2012, equivalente a circa lo 0,2% del PIL e ritenuta *ad hoc*. Il governo ha attuato una drastica riduzione della spesa corrente tagliando le retribuzioni del settore pubblico e i trasferimenti sociali. La maggior parte delle misure di risanamento, tuttavia, hanno solo validità temporanea. Gli investimenti pubblici, inoltre, hanno

subito una nuova riduzione, portando al 45% la discesa totale in termini reali rispetto al 2009. Infine, le iniezioni di capitale alle imprese pubbliche, comprese quelle una tantum, sono state nettamente inferiori rispetto al 2011. Per quanto riguarda le entrate, il governo ha tagliato l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società e ha introdotto generose agevolazioni per gli investimenti e le attività di R&S.

- (14) Secondo le previsioni aggiornate della primavera 2013 dei servizi della Commissione, nel 2013 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche sarà pari al 5,5% del PIL. Tuttavia, al netto di due operazioni una tantum, ossia due conversioni in capitale di strumenti ibridi debito-capitale delle due principali banche del paese, pari all'1,2% del PIL, si prevede che il disavanzo per il 2013 sarà pari a 4,3% del PIL. La previsione di disavanzo del 5,5% del PIL va raffrontata con l'obiettivo nazionale di disavanzo per il 2013 previsto dall'aggiornamento 2013 del programma di stabilità, ossia 7,9% del PIL, comprese le ricapitalizzazioni delle banche (3,7% del PIL). Nel 2013 si prevede che le finanze pubbliche beneficeranno degli effetti di un intero anno delle misure di risparmio contenute nella legge sull'equilibrio dei conti pubblici, entrata in vigore nel giugno 2012, nonché dei provvedimenti intesi ad incrementare le entrate previsti dal bilancio 2013, di recente adozione. Si prevede che il deterioramento della situazione del mercato del lavoro comporterà una diminuzione dei contributi sociali. I trasferimenti sociali, invece, dovrebbero aumentare, dato il numero ancora elevato di nuovi pensionati alla fine del 2012 e all'inizio del 2013.
- (15) Secondo le previsioni aggiornate di primavera 2013 dei servizi della Commissione, il disavanzo 2014 sarà pari al 4,9% del PIL, nell'ipotesi di politiche invariate. Il bilancio 2014 non prevede nuove misure discrezionali, ad eccezione della riduzione al 16% dell'imposta sul reddito delle società e della sostanziale stabilizzazione della spesa retributiva del settore pubblico ai livelli del 2013. Sul fronte della spesa, la spesa per interessi e i trasferimenti sociali dovrebbero continuare ad aumentare a causa dell'aumento del debito, del numero crescente dei titolari di pensione di vecchiaia e dell'indicizzazione delle pensioni. A politiche invariate, si prevede che nel 2015 il disavanzo sarà pari al 5,5% del PIL. La previsione tiene conto di ulteriori aumenti della spesa per interessi, dell'aumento della spesa retributiva del settore pubblico dopo la scadenza delle misure temporanee di contenimento dei salari dei dipendenti pubblici, nonché della fase finale della diminuzione progressiva dell'imposta sul reddito delle società di un punto percentuale, per arrivare al 15%.
- (16) Escludendo ulteriori entrate fiscali per aiutare le banche, i rischi che gravano sulle previsioni di disavanzo sembrano equilibrati. Le possibilità di miglioramento derivano da nuove misure di risparmio annunciate nel bilancio suppletivo 2013, mentre i rischi di peggioramento derivano da una debole esecuzione del bilancio e dalla sentenza giudiziaria, impugnata dal governo, che impone il pagamento dell'aumento salariale ai dipendenti pubblici postposto nel 2010.
- (17) Secondo le previsioni della primavera 2013 dei servizi della Commissione, lo sforzo annuo medio di bilancio in termini nominali dovrebbe essere pari allo 0,5% del PIL per il periodo 2010-2013. Il risanamento è concentrato alla fine del periodo di riferimento, ossia nel 2012 e 2013. Tenendo conto dell'impatto delle revisioni della crescita del prodotto potenziale per il periodo intercorrente tra le previsioni attuali e quelle su cui si fondavano le raccomandazioni del Consiglio del 2 dicembre 2009, nonché dell'impatto dell'andamento delle entrate rispetto ad uno scenario fondato su elasticità standard, lo sforzo strutturale medio annuo aggiustato tra il 2010 e il 2013 è stimato all'1,1% del PIL, ossia al di sopra dello sforzo annuo medio di bilancio del ¾% del PIL.

- (18) Secondo un approccio dal basso verso l'alto, l'importo totale delle misure supplementari di risanamento attuate dalle autorità slovene in risposta alla raccomandazione del Consiglio relativa alla procedura per i disavanzi eccessivi per il periodo 2010-2013 è stimato a circa il 6¾% del PIL. Questa stima non tiene conto delle misure di risanamento contenute nel bilancio 2010, pari a circa lo 0,8% del PIL, già comprese nelle previsioni di autunno 2009 dei servizi della Commissione. Misure pari a circa il 5% del PIL comprendono, in particolare, una revisione al ribasso dei meccanismi di indicizzazione, tagli alle retribuzioni del settore pubblico e alle prestazioni sociali, e l'aumento delle imposte indirette. Le autorità, inoltre, hanno tagliato gli investimenti pubblici di circa 1¾% del PIL nel periodo 2010-2012.
- (19) Il forte aumento del debito pubblico della Slovenia è dovuto alla persistenza di forti disavanzi primari e, in misura inferiore, agli aggiustamenti stock/flussi e alla maggiore entità della spesa per interessi. Il debito è passato dal 22% del PIL nel 2008 al 54% del PIL nel 2012. Sulla base delle previsioni aggiornate di primavera 2013 dei servizi della Commissione, nel 2013 il debito dovrebbe aumentare fino al 61%, ossia al di sopra del valore di riferimento contenuto nel trattato. A politiche invariate, si stima che nel 2015 il debito aumenterà ancora, toccando il 69% del PIL. Queste proiezioni non tengono conto delle garanzie statali fino all'11% del PIL per trasferimenti di attivi verso una società di gestione degli attivi bancari né della liquidità fino al 3% del PIL per le ricapitalizzazioni prevista dalla legge per la stabilità bancaria.
- (20) La Slovenia è stata colpita da eventi economici sfavorevoli imprevisti. L'economia registra una recessione a doppia v che, secondo le previsioni, durerà fino al 2014. L'occupazione ha subito forti ripercussioni, la disoccupazione è nettamente aumentata e la crescita dei salari reali è diventata negativa. La Slovenia presenta inoltre squilibri macroeconomici eccessivi che sono di grave ostacolo agli investimenti. La domanda interna, quindi, continua a scendere, cosa che ha ripercussioni negative sia sulle entrate che sulla spesa rispetto a quanto era previsto al momento della raccomandazione del Consiglio. In linea con le regole del patto di stabilità e crescita, è pertanto opportuno fissare una nuova scadenza per la correzione del disavanzo eccessivo in Slovenia entro il 2015.
- (21) La concessione di altri due anni per correggere il disavanzo eccessivo sarebbe commisurata agli obiettivi intermedi di disavanzo nominale del 4,9% del PIL per il 2013 (ossia 3,7% del PIL, al netto dell'1,2% della spesa una tantum dovuta alla ricapitalizzazione delle due principali banche del paese), 3,3% del PIL per il 2014 e 2,5% del PIL per il 2015. Il miglioramento sotteso del saldo strutturale di bilancio connesso a tali obiettivi è pari allo 0,7% del PIL nel 2013, allo 0,5% del PIL nel 2014 e allo 0,5% del PIL nel 2015. Questi ultimi due dati corrispondono al miglioramento minimo richiesto dall'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997. In totale, per raggiungere gli obiettivi strutturali di cui sopra, le autorità slovene dovrebbero attuare ulteriori misure di risanamento pari all'1% del PIL nel 2013, 1½% del PIL nel 2014 e 1½% del PIL nel 2015, in aggiunta alle misure già contemplate dallo scenario di riferimento. Tali obiettivi tengono conto della necessità di compensare gli effetti negativi secondari sulle finanze pubbliche del risanamento di bilancio dovuti al suo impatto sulla crescita del PIL.
- (22) Dalla relazione 2012 della Commissione europea sulla sostenibilità di bilancio emerge che la Slovenia è esposta ad un grave rischio in materia di sostenibilità a medio e lungo termine. La relazione 2012 sull'invecchiamento demografico prevede un forte incremento del totale della spesa pubblica legata all'invecchiamento demografico nel periodo 2010-2060. Alla luce di questo, per contribuire alla sostenibilità delle finanze

pubbliche nel lungo periodo sembra necessario contenere ulteriormente la crescita della spesa legata all'invecchiamento adeguando tutti i parametri rilevanti dei sistemi pensionistici e di sicurezza sociale.

- (23) La Slovenia soddisfa le condizioni per la proroga del termine per la correzione del disavanzo pubblico eccessivo prevista dall'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

- (1) La Slovenia dovrebbe far cessare l'attuale situazione di disavanzo eccessivo entro il 2015.
- (2) Sulla base delle previsioni aggiornate di primavera 2013 dei servizi della Commissione, allo scopo di portare il disavanzo pubblico nominale al di sotto della soglia del 3% del PIL entro il 2015 la Slovenia dovrebbe portare il disavanzo pubblico nominale al 4,9% del PIL nel 2013 (ossia 3,7% del PIL, al netto dell'1,2% della spesa una tantum dovuta alla ricapitalizzazione delle due principali banche del paese), al 3,3% del PIL nel 2014 e al 2,5% del PIL nel 2015, il che è in linea con un miglioramento annuo 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.
- (3) La Slovenia dovrebbe attuare con rigore le misure già adottate per aumentare il gettito proveniente principalmente dalle imposte indirette e ridurre la spesa retributiva del settore pubblico e i trasferimenti sociali, ed essere pronta ad integrarle con ulteriori misure, se il risultato dovesse dimostrarsi inferiore alle previsioni o se qualcuna delle misure fosse abolita dai giudici..
- (4) Oltre alle misure che già figurano nelle previsioni aggiornate della primavera 2013 dei servizi della Commissione, necessarie per correggere il disavanzo eccessivo entro il 2015, la Slovenia dovrebbe anche specificare, adottare e attuare nuove misure strutturali di risanamento.
- (5) Il Consiglio fissa al [1° ottobre 2013] il termine entro il quale la Slovenia deve dare seguito effettivo alla presente raccomandazione e, a norma dell'articolo 3, paragrafo 4bis, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, riferire in dettaglio sulla strategia di risanamento prospettata per il conseguimento degli obiettivi fissati.

Inoltre, le autorità slovene sono invitate a i) accelerare la riduzione del disavanzo nominale nel 2014 e nel 2015 se la situazione economica o di bilancio risulterà migliore di quanto attualmente previsto; ii) specificare, adottare e attuare misure strutturali di risanamento che riducano progressivamente il rapporto spesa corrente/PIL, garantiscano un miglioramento durevole nel saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche, supportino il potenziale di crescita dell'economia anche evitando ulteriori tagli agli investimenti pubblici e portino progressivamente il rapporto debito/PIL verso un andamento discendente. Infine, per garantire il successo della strategia di risanamento del bilancio, sarà importante anche sostenere tale risanamento con ampie riforme strutturali, in linea con le raccomandazioni del Consiglio rivolte alla Slovenia nell'ambito del semestre europeo e della procedura per gli squilibri macroeconomici.

In aggiunta alla relazione prevista nella raccomandazione di cui al punto 5, le autorità slovene sono invitate a riferire sui progressi compiuti nell'attuazione delle presenti raccomandazioni almeno a cadenza [semestrale], nonché in un capitolo distinto dei programmi di stabilità fino alla completa correzione del disavanzo eccessivo.

La Repubblica di Slovenia è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*