

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

CONSIGLIO

PARERE DEL CONSIGLIO

del 7 luglio 2009

sul programma di stabilità aggiornato della Slovenia, 2008-2011

(2009/C 195/01)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

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 economiche ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione,

sentito il comitato economico e finanziario,

HA ESPRESSO IL SEGUENTE PARERE:

- 1) Il 7 luglio 2009 il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Slovenia relativo al periodo 2008-2011.
- 2) La forte crescita economica della Slovenia negli ultimi anni, con una media del 5 % nel periodo 2004-2008, è stata caratterizzata dal buon andamento delle esportazioni e degli investimenti. Dato il suo elevato grado di apertura, l'economia è stata gravemente colpita dalla crisi mondiale. L'attività ha subito un netto rallentamento nell'intero 2008 e un forte calo nell'ultimo trimestre. Nel contempo, l'economia ha registrato un aumento del costo unitario del lavoro. Inoltre i consumi privati, pur essendo sostenuti da un forte aumento dell'occupazione e dei salari, sono frenati dall'elevata inflazione e dal calo di fiducia dei consumatori. Utilizzando il margine di manovra per la politica di bilancio offerto dai limitati livelli di disavanzo e di debito all'epoca in cui è iniziata la crisi, le autorità hanno adottato provvedimenti a sostegno dell'economia intesi a stabilizzare il sistema finanziario, salvaguardare l'occupazione e rafforzare il potenziale di crescita. Le imprese beneficiano anche di misure di agevolazione fiscale decise prima dell'avvento della crisi. Nel contempo, tenuto conto della necessità di migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, sono state adottate misure di risanamento e ulteriori risparmi sono stati decisi dopo la presentazione del programma (nel bilancio suppletivo adottato dal governo il 17 giugno) per arginare il rapido aumento del disavanzo pubblico, da meno dell'1 % del PIL nel 2008 a oltre il 5 % del PIL nel 2009 (circa la metà del deterioramento è dovuto al funzionamento degli

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1. I documenti menzionati nel presente testo sono disponibili su Internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

stabilizzatori automatici). L'eliminazione dello stimolo fiscale e il ritorno al risanamento del bilancio rappresentano una notevole sfida per il futuro, come pure la necessità di migliorare la sostenibilità a lungo termine prevedendo una riforma del sistema pensionistico. Alla luce delle recenti evoluzioni in materia di salari e di produttività, un'altra sfida è costituita dal miglioramento della competitività, grazie ad adeguate politiche salariali e a iniziative nel settore della ricerca e dell'innovazione che dovrebbero contribuire ad aumentare l'intensità tecnologica della fabbricazione.

- 3) Lo scenario macroeconomico che sottende il programma prevede che, dopo un aumento del 3,5 % nel 2008, il PIL reale calerà del 4 % nel 2009 per poi ritrovare una crescita di segno sempre più positivo nel restante periodo di riferimento. Valutato sulla base delle informazioni attualmente disponibili ⁽¹⁾, in particolare dei dati relativi al PIL per il primo trimestre del 2009 pubblicati dopo la presentazione del programma, questo scenario appare basato su ipotesi di crescita ottimistiche. Nel 2009 la crescita economica potrebbe risultare inferiore a quella prevista nel programma e nel 2010 la ripresa potrebbe essere più mitigata. Anche in considerazione di ciò, l'aumento della disoccupazione potrebbe risultare più veloce di quanto previsto nell'aggiornamento. Appaiono realistiche le proiezioni del programma riguardo all'inflazione, che dovrebbe notevolmente calare dal livello raggiunto nel 2008. L'aggiornamento prevede una riduzione del disavanzo esterno più pronunciata rispetto a quella avanzata dai servizi della Commissione nel 2009 (dal 5,6 % del PIL nel 2008) a fronte di un significativo aggiustamento al ribasso delle retribuzioni nel settore privato.
- 4) Secondo i dati di bilancio comunicati nella primavera 2009, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche per il 2008 è stimato allo 0,9 % del PIL, in linea con l'obiettivo stabilito nel precedente aggiornamento del programma di stabilità, ma a fronte di una crescita del PIL inferiore al previsto (al 3,5 % rispetto al 4,6 programmato). L'esecuzione del bilancio è stata contrassegnata da sforamenti di spesa. Questi hanno impedito di superare l'obiettivo per il 2008, come sarebbe stato possibile in considerazione del fatto che i) il risultato del 2007 è risultato superiore di un punto percentuale del PIL a quanto previsto nel programma precedente e ii) la crescita delle entrate ha oltrepassato nel 2008 quella indicata nel bilancio. Le entrate sono aumentate del 7,1 % anziché del 6,4 % previsto, con sviluppi positivi per il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dei contributi sociali e delle entrate non fiscali. La spesa è aumentata del 10,7 % anziché del 7,4 %, con sforamenti negli investimenti pubblici, nei trasferimenti sociali e nelle retribuzioni dei lavoratori dipendenti.
- 5) Secondo il programma aggiornato, nel 2009 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe aumentare in modo significativo, passando al 5,1 % del PIL, dato che rispecchierà l'azione degli stabilizzatori automatici e varie misure discrezionali nonché la forte dinamica dei trasferimenti sociali (in particolare per le modalità di indicizzazione) e le retribuzioni dei lavoratori dipendenti (a causa dell'intesa ad affrontare le «disparità salariali»). Dal programma risulta che le misure intese a sostenere l'economia previste nei pacchetti di stimolo governativi e le misure espansionistiche introdotte prima dell'avvento della crisi (soprattutto agevolazioni fiscali per le imprese) dovrebbero ammontare a circa il 2 % del PIL. Nel contempo, sono state adottate misure di risanamento sotto forma di un aumento delle accise e risparmi sulle spese per retribuzioni del settore pubblico, consumi intermedi e investimenti. Questi ultimi sono stati annunciati nel programma di stabilità e solo in parte confermati nel bilancio suppletivo. Il programma prevede un incremento del disavanzo strutturale, cioè il disavanzo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, di 1¼ punti percentuali del PIL (calcolato in base alla metodologia concordata), e ciò indica un orientamento di bilancio espansionistico.
- 6) La strategia a medio termine del programma prevede una riduzione del disavanzo pubblico durante il periodo di riferimento grazie a un aggiustamento nella fase iniziale, da poco più del 5 % del PIL nel 2009 al 3,4 % del PIL nel 2011. Il disavanzo primario dovrebbe aumentare a una velocità leggermente superiore, per il previsto aumento dell'onere per interessi. Il programma conferma l'obiettivo a medio termine di un disavanzo strutturale all'1 % del PIL per la posizione di bilancio della Slovenia ma, nonostante indichi progressi nel conseguimento di tale obiettivo a partire dal 2010, non prevede che possa essere raggiunto nel periodo di riferimento. Il previsto risanamento, che riflette l'intento di ritirare le misure di stimolo fiscale con il miglioramento della situazione economica entro il 2011, dovrebbe riguardare principalmente il fronte della spesa per effetto di un calo dei sussidi pari a 1 punto percentuale del PIL nel periodo 2009-2011. Nel 2010 dovrebbe terminare l'eliminazione graduale del regime di sostegno retributivo e nel 2011 quella dei restanti incentivi sul fronte della spesa. Il previsto aumento dell'onere per interessi di ¼ di punto percentuale del PIL durante il periodo di riferimento del programma è sostanzialmente compensato da un calo delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti in percentuale del PIL. La dotazione per i trasferimenti sociali dovrebbe rimanere fino alla fine del 2010 al livello raggiunto nel primo semestre del 2009.

⁽¹⁾ La valutazione tiene conto in particolare delle previsioni dei servizi della Commissione della primavera 2009, ma anche di altre informazioni disponibili successivamente.

Si prevede che le entrate aumentino di circa $\frac{1}{2}$ punto percentuale del PIL nel 2010. Il rapporto debito lordo/PIL, stimato al 22,8 % nel 2008, dovrebbe crescere di circa 13,5 punti percentuali nel periodo di riferimento del programma. La crescita di tale rapporto è dovuta in misura superiore al 50 % al notevole aumento del disavanzo primario e in una certa misura anche all'effetto «valanga» e a un significativo aggiustamento flussi-stock nel 2009 che rispecchia le operazioni di ricapitalizzazione e di liquidità destinate a sostenere il settore finanziario.

- 7) I risultati di bilancio sono soggetti al rischio che i dati si rivelino inferiori alle previsioni per tutto il periodo di riferimento del programma. In primo luogo, la crescita economica potrebbe essere inferiore a quella prevista nel programma. In secondo luogo, come indicato nel bilancio suppletivo adottato dopo la presentazione del programma, potrebbero non essere interamente realizzati i risparmi annunciati nel programma di stabilità per il 2009 sulle spese relative a consumi intermedi e investimenti. Esiste inoltre il rischio di sforamenti della spesa: ad esempio, l'ulteriore previsto contenimento della spesa per retribuzioni deve essere negoziato con le parti sociali. Inoltre potrebbe essere difficile procedere all'anticipato ritiro delle misure di stimolo sul fronte della spesa, consistenti segnatamente in sussidi. In terzo luogo, oltre all'impatto di una crescita economica che potrebbe risultare più limitata, le entrate di bilancio potrebbero diminuire a partire dal 2010, in particolare quelle derivanti dalle imposte indirette. Infine, le importanti garanzie statali che fanno parte delle misure concesse per sostenere il settore finanziario costituiscono un ulteriore rischio per gli obiettivi di bilancio (la spesa aumenterebbe in seguito all'eventuale escussione delle garanzie). I rischi che pesano sugli obiettivi di bilancio, a cui si aggiunge l'incertezza concernente l'aggiustamento stock/flussi, implicano che il rapporto debito lordo/PIL potrebbe aumentare più velocemente di quanto previsto dal programma.
- 8) L'impatto a lungo termine sul bilancio dell'invecchiamento della popolazione in Slovenia è di gran lunga superiore alla media UE, soprattutto a causa di un aumento relativamente consistente della spesa pensionistica in percentuale del PIL previsto nei prossimi decenni. La posizione di bilancio per il 2008 stimata nel programma, che è meno favorevole della posizione iniziale del precedente programma, accentua l'incidenza dell'invecchiamento della popolazione sul divario di sostenibilità. La riduzione del disavanzo primario nel medio periodo, come previsto dal programma, e l'attuazione di un'ulteriore riforma delle pensioni intesa a contenere il consistente aumento della spesa legata all'invecchiamento della popolazione, in particolare incoraggiando il prolungamento della vita lavorativa, contribuirebbero a ridurre gli elevati rischi che pesano sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.
- 9) Il quadro di bilancio della Slovenia può essere migliorato, in particolare nel settore dei controlli della spesa, dato che la strategia di risanamento è basata sul contenimento delle spese. Nel contempo l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica, segnatamente nel settore della sanità, potrebbero essere migliorate in modo da evitare che tale contenimento comprometta il livello dei servizi forniti. A tal fine, il governo intende introdurre la programmazione di bilancio basata sui risultati a partire dal prossimo ciclo di bilancio (2010-2011) ma il programma non fornisce dettagli su come ciò avverrà nella pratica.
- 10) La Slovenia ha adottato diverse misure per preservare la stabilità del settore finanziario. Nell'autunno 2008 è stata introdotta una garanzia governativa illimitata sui depositi bancari dei privati cittadini. Inoltre, il governo ha la facoltà di utilizzare i seguenti tipi di misure: i) prestiti a favore di, e investimenti azionari in, enti creditizi, imprese di assicurazione e riassicurazione e enti pensionistici; ii) garanzie governative a favore di enti creditizi per operazioni di rifinanziamento; nonché iii) acquisto di crediti da enti creditizi. Si prevede una graduale soppressione di queste misure entro la fine del 2010. Per il volume complessivo delle garanzie governative è stato stabilito un tetto di 12 miliardi di euro (33 % del PIL). Una seconda serie di provvedimenti, adottata all'inizio del 2009, comprende un sistema di garanzie statali per i prestiti bancari alle imprese nonché la ricapitalizzazione della Banca slovena per le esportazioni e lo sviluppo e del Fondo per le attività imprenditoriali (i provvedimenti nel complesso ammontano allo 0,6 % del PIL). Infine, il governo ha deciso il temporaneo deposito in banca dei proventi di alcune recenti emissioni obbligazionarie.
- 11) In conformità al piano europeo di ripresa economica approvato nel dicembre 2008 dal Consiglio europeo, la Slovenia ha adottato due pacchetti di stimolo economico. Insieme alle misure di agevolazione fiscale a favore delle imprese decise prima dell'avvento della crisi, le misure di stimolo ammonterebbero al 2 % circa del PIL e sarebbero in parte finanziate grazie alle misure di risanamento già adottate e annunciate. Sulla base del bilancio suppletivo, l'impatto netto ammonta a circa $\frac{3}{4}$ % del PIL. Tali misure sembrano costituire una risposta adeguata alla recessione economica, in considerazione del fatto che il margine di manovra nel bilancio offerto dai livelli relativamente bassi del disavanzo e del debito all'inizio della crisi è limitato dalle sfide rappresentate dalla sostenibilità a lungo termine.

Le misure di stimolo dell'economia possono essere considerate mirate e tempestive in quanto sono intese a impedire il deterioramento del mercato del lavoro e a rafforzare il potenziale di crescita e la competitività incoraggiando gli investimenti nelle nuove tecnologie e in R&S. Un terzo pacchetto di misure, che riassegna parte dei fondi dei due precedenti pacchetti in considerazione dello scarso interesse suscitato dal regime di sostegno retributivo, è stato adottato dal governo dopo la presentazione del programma. Tale pacchetto prevede ulteriori forme di sostegno per il mercato del lavoro e il trasferimento di una somma forfettaria ai cittadini svantaggiati. Le misure di stimolo connesse alle spese (segnatamente sussidi) dovrebbero essere temporanee — con una validità di uno o due anni — mentre le altre misure, tra cui le agevolazioni fiscali in precedenza adottate, hanno carattere permanente. Gli investimenti in corso nelle infrastrutture dovrebbero ulteriormente facilitare la ripresa. Le misure adottate dalle autorità sono collegate al programma di riforma a medio termine e alle raccomandazioni specifiche per la Slovenia proposte dalla Commissione il 28 gennaio 2009 nell'ambito della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, approvate dal Consiglio europeo di primavera tenuto il 19 marzo.

- 12) Dopo il notevole aumento nel 2009, il disavanzo dovrebbe progressivamente ridursi, in particolare nel 2010. Tenuto conto dei rischi che pesano sugli obiettivi di bilancio, il disavanzo non sarà ricondotto sotto il valore di riferimento del 3 % del PIL prima della fine del periodo di riferimento del programma (2011). Il disavanzo del 2009 dovrebbe notevolmente aumentare e addirittura superare l'obiettivo del programma. In considerazione della sfida rappresentata dalla sostenibilità a lungo termine, la posizione di bilancio esposta nel programma per gli anni 2010 e 2011 può garantire un adeguato miglioramento strutturale soltanto se si prosegue la riforma pensionistica e vengono affrontati i suindicati rischi per gli obiettivi di bilancio, in particolare ritirando lo stimolo con la ripresa dell'economia, attuando altre misure di risanamento e assicurando un rigoroso controllo delle spese. Inoltre, l'aggiustamento previsto nel 2011 dovrebbe essere anticipato in considerazione del previsto rafforzamento della crescita economica.
- 13) Per quanto riguarda i requisiti relativi ai dati specificati nel codice di condotta per i programmi di stabilità e di convergenza, il programma presenta delle lacune nei dati obbligatori e facoltativi richiesti ⁽¹⁾.

In conclusione la politica fiscale della Slovenia sarà espansionistica nel 2009, in linea con il piano europeo di ripresa economica. Per sostenere l'economia, la Slovenia ha adottato provvedimenti coerenti con il margine di manovra consentito dai livelli relativamente bassi del disavanzo e del debito all'inizio della crisi. Tali provvedimenti, insieme alle misure di agevolazione fiscale a favore delle imprese decise prima dell'avvento della crisi, sembrano costituire una risposta adeguata al piano europeo di ripresa economica, essendo tempestivi, mirati e, in parte, temporanei. Oltre a sostenere l'economia e l'occupazione, i provvedimenti in questione sono intesi a rafforzare il potenziale di crescita e la competitività poiché stimolano gli investimenti in nuove tecnologie e R&S. Nel contempo, dato che il margine di una manovra nel bilancio è limitato dalla sfida costituita dalla sostenibilità a lungo termine, sono state adottate misure di risanamento al fine di contribuire al finanziamento delle misure di stimolo. Il programma annuncia per il 2009 ulteriori risparmi che sembrano solo in parte confermati nel bilancio suppletivo adottato il 17 giugno. In seguito il programma prevede di conseguire il risanamento del bilancio, con miglioramenti del saldo strutturale primario nel 2010 e, in misura inferiore, nel 2011, ma il disavanzo non dovrebbe scendere al di sotto del valore di riferimento (3 % del PIL) prima della fine del periodo di riferimento del programma. La strategia di bilancio comporta il rischio che i dati si rivelino inferiori alle stime, in quanto la crescita economica potrebbe essere più debole del previsto. Inoltre il ritiro delle misure di stimolo potrebbe risultare difficile e non si possono escludere sforamenti dei tetti di spesa. Nonostante il livello del rapporto debito/PIL sia basso (anche se in rapido aumento), dalle previsioni risulta che in Slovenia vi sono rischi elevati per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, a causa del significativo impatto che si prevede l'invecchiamento della popolazione avrà sul bilancio.

Sulla base della valutazione che precede, la Slovenia è invitata a:

- i) attuare le misure di stimolo nel 2009, in conformità del piano europeo di ripresa economica e nel quadro del patto di stabilità e crescita;
- ii) iniziare il ritiro delle misure di stimolo nel 2010 come previsto dal programma e mettere quindi in atto un importante risanamento mediante misure concrete, mantenendo nel contempo un rigoroso controllo sulla spesa pubblica, anche tramite l'attuazione dei miglioramenti previsti nel quadro di bilancio;
- iii) in considerazione del previsto incremento della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione, migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, in particolare incoraggiando il prolungamento della vita lavorativa.

⁽¹⁾ In particolare, non sono forniti i dati sull'accreditamento/indebitamento netto nei confronti del resto del mondo.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2007	2008	2009	2010	2011
PIL reale (variazione in %)	PS aprile 2009	6,8	3,5	- 4,0	1,0	2,7
	COM primavera 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	n.d.
	PS nov 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	n.d.
Inflazione IAPC ⁽⁴⁾ (%)	PS aprile 2009	3,6	5,7	0,4	1,6	2,6
	COM primavera 2009	3,8	5,5	0,7	2,0	n.d.
	PS nov 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	n.d.
Divario tra prodotto effettivo e potenziale ⁽¹⁾ (in % del PIL potenziale)	PS aprile 2009	4,7	4,4	- 2,3	- 3,5	- 3,1
	COM primavera 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	n.d.
	PS nov 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	n.d.
Accreditamento/indebitamento netto nei confronti del resto del mondo (in % del PIL)	PS aprile 2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	COM primavera 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	n.d.
	PS nov 2007	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	PS aprile 2009	0,5	- 0,9	- 5,1	- 3,9	- 3,4
	COM primavera 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	n.d.
	PS nov 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	n.d.
Saldo primario (in % del PIL)	PS aprile 2009	1,8	0,2	- 3,6	- 2,2	- 1,6
	COM primavera 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	n.d.
	PS nov 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	n.d.
Saldo corretto per il ciclo ⁽²⁾ (in % del PIL)	PS aprile 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM primavera 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.d.
	PS nov 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	n.d.
Saldo strutturale ⁽³⁾ (in % del PIL)	PS aprile 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM primavera 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.d.
	PS nov 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	n.d.
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	PS aprile 2009	23,4	22,8	30,5	34,1	36,3
	COM primavera 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	n.d.
	PS nov 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	n.d.

Notes:

⁽¹⁾ Divari tra prodotto effettivo e potenziale e saldi corretti per il ciclo del programma quali ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma.

⁽²⁾ Sulla base di una crescita potenziale stimata del 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % e 2,2 % rispettivamente negli anni del periodo 2007-2010.

⁽³⁾ Le misure una tantum e le altre misure temporanee sono pari a zero secondo il programma più recente e le previsioni dei servizi della Commissione della primavera 2009.

⁽⁴⁾ Per i programmi è indicata la definizione dell'IPC.

Fonte:

Programmi di stabilità (PS); previsioni della primavera 2009 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.