



Bruxelles, 16.11.2015
C(2015) 8105 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 16.11.2015

sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 16.11.2015

sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

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 SULL'ITALIA

3. Sulla base del documento programmatico di bilancio per il 2016 presentato dall'Italia il 15 ottobre 2015 la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. L'Italia è soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita e dovrebbe realizzare un aggiustamento di bilancio pari ad almeno lo 0,25% del PIL verso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) nel 2015 e allo 0,1% del PIL nel 2016, tenuto conto della deviazione consentita per l'attuazione di importanti riforme strutturali. Poiché nel 2012 (anno in cui l'Italia ha corretto il disavanzo eccessivo) il rapporto debito/PIL era pari al 123,2%, nei tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo l'Italia è altresì soggetta alla regola del debito transitoria.
5. Rispetto al programma di stabilità per il 2015, il documento programmatico di bilancio 2016 dell'Italia ha rivisto al rialzo la previsione di crescita del PIL reale per il 2015 (allo 0,9%), trainata principalmente dalla domanda privata interna e dalle esportazioni, e sensibilmente al ribasso la previsione di crescita del deflatore del PIL (allo 0,3%). Le previsioni della Commissione sono sostanzialmente in linea con tali proiezioni (crescita del PIL reale allo 0,9% e deflatore del PIL allo 0,4%). Rispetto al programma di stabilità per il 2015, anche per il 2016 il documento programmatico di bilancio prospetta una crescita del PIL reale superiore (all'1,6%) e un deflatore del PIL lievemente inferiore (all'1%), sostanzialmente in linea con le previsioni della Commissione (crescita all'1,5% e aumento dell'1% del deflatore del PIL) nonostante una composizione leggermente diversa della crescita. Sia il documento programmatico di bilancio sia la Commissione prevedono un ulteriore calo della disoccupazione, che rimarrà comunque a livelli elevati. Nel complesso le proiezioni macroeconomiche delineate nel documento programmatico di bilancio dell'Italia per il 2016 appaiono plausibili. I rischi di una loro revisione verso il basso sono legati ad un'ulteriore perdita di slancio nella ripresa della domanda esterna.
6. A norma del regolamento (UE) n. 473/2013, il progetto di bilancio deve basarsi su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente. Le

previsioni macroeconomiche sulle quali si basa il documento programmatico di bilancio sono state validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio, l'organismo italiano indipendente di controllo in materia di bilancio, il quale ha valutato che le previsioni si collocano "nell'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili". Nella valutazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, situandosi in prossimità del limite superiore della forcella di previsione le proiezioni di crescita presentate dal governo per il 2016 sono esposte a rischi di revisione al ribasso.

7. Il documento programmatico di bilancio 2016 dell'Italia prevede che il disavanzo pubblico scenderà al 2,6% del PIL nel 2015, in flessione rispetto al 3,0% del 2014, in linea con il programma di stabilità. Per il 2016 il documento programmatico di bilancio prevede che il disavanzo pubblico scenderà al 2,2% del PIL, rimanendo ben al di sopra dell'obiettivo dell'1,8% del PIL fissato nel programma di stabilità 2015. La differenza risulta principalmente dalle misure previste nel documento programmatico di bilancio, del valore dello 0,9% del PIL, che hanno l'effetto di incrementare il disavanzo. Il previsto miglioramento (ricalcolato) del saldo strutturale per il 2015 è leggermente inferiore (0,2% del PIL) rispetto al programma di stabilità. Per il 2016 il saldo strutturale dovrebbe segnare un peggioramento attorno allo 0,5% del PIL a fronte dell'aggiustamento strutturale pari a zero previsto nel programma di stabilità.

Il calo della spesa per interessi dopo il picco toccato nel 2012 ha contribuito in misura determinante a mantenere sostanzialmente stabile il saldo strutturale tra il 2012 e il 2015 (attorno allo 0,3% nel triennio), nonostante un lieve peggioramento del saldo primario strutturale (circa -0,6% nel triennio) in un contesto di inflazione bassa e (fino al 2014) di contrazione dell'economia. Per il 2016 il documento programmatico di bilancio prevede un'ulteriore riduzione dello 0,1% del PIL della spesa per interessi.

8. Il documento programmatico di bilancio qualifica come notevoli le ripercussioni sul bilancio della crisi dei rifugiati, che dovrebbe essere considerata un evento inconsueto non soggetto al controllo del governo ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97. A questo riguardo l'Italia ha chiesto un margine supplementare di flessibilità per un importo pari allo 0,2% del PIL, vale a dire l'importo annuo complessivo delle spese connesse all'afflusso di migranti previste per il 2016. Fermo restando il riconoscimento dell'eccezionalità delle circostanze, il documento programmatico di bilancio prevede un aumento del disavanzo nominale di un importo corrispondente a tale percentuale e, di conseguenza, un ulteriore peggioramento in termini strutturali. Al momento, il governo stima per il 2015 costi aggiuntivi rispetto al 2014 per una percentuale inferiore allo 0,1% del PIL. Attualmente non sono previsti costi aggiuntivi per il 2016 rispetto al 2015. La Commissione effettuerà una valutazione finale del rispetto delle condizioni e degli importi ammissibili basandosi sui dati di osservazione trasmessi dalle autorità italiane.
9. Secondo le previsioni della Commissione, nel 2016 il disavanzo nominale si situerà al 2,3% del PIL, in discesa rispetto al 2,6% del 2015. Il disavanzo nominale e strutturale più elevato previsto dalla Commissione per il 2016 è il risultato di una valutazione più prudente dell'andamento delle entrate e di alcune misure prospettate nel documento programmatico di bilancio (le maggiori entrate derivanti dai giochi), compensata solo in parte dalla minore spesa per interessi. Secondo le proiezioni, l'aggiustamento strutturale sarà dello 0,1% nel 2015, cui seguirà nel 2016 un peggioramento dello 0,5%. Nonostante prospettino lo stesso disavanzo nominale del

documento programmatico di bilancio, le previsioni della Commissione indicano per il 2015 un aggiustamento strutturale inferiore anche perché il documento programmatico considera *una tantum* le spese aggiuntive connesse all'afflusso di migranti rispetto alla media del periodo 2011-2013. Nel complesso, i rischi di dover rivedere al ribasso le proiezioni di bilancio sia della Commissione sia del governo sono connessi alla possibilità che i risultati macroeconomici siano peggiori del previsto, tra l'altro a causa della persistenza di un livello basso di inflazione, e a un'attuazione parziale o inadeguata delle misure previste dal documento programmatico di bilancio.

10. Il documento programmatico di bilancio prospetta che il rapporto debito/PIL tocchi il picco del 132,8% nel 2015 per poi scendere al 131,4% nel 2016. La Commissione prevede un rapporto debito/PIL analogo nel 2015, seguito nel 2016 da una riduzione del debito più contenuta causata da un avanzo primario inferiore, un effetto valanga marginalmente superiore e una valutazione più prudente dei proventi delle privatizzazioni in programma. I rischi che pesano sulle proiezioni del debito per il 2016 sono legati soprattutto alla possibilità di prospettive di crescita peggiori del previsto, proventi delle privatizzazioni inferiori e un tasso più basso d'inflazione.
11. Le misure su cui si fonda il documento programmatico di bilancio dell'Italia esercitano un impatto netto negativo sul disavanzo nominale del 2016 pari allo 0,9% del PIL. Tra le misure che hanno l'effetto di incrementare il disavanzo, il cui valore complessivo è pari all'1,7% del PIL, si annoverano la sterilizzazione dell'aumento dell'IVA già previsto per legge, l'abolizione dell'imposta sulla proprietà di immobili residenziali adibiti ad abitazione principale e delle imposte sui terreni agricoli e i macchinari d'impresa cosiddetti "imbullonati", e le misure di ulteriore riduzione del cuneo fiscale, ad esempio gli sgravi contributivi a favore dei datori di lavoro, e di incentivazione degli investimenti pubblici e privati. Tra le misure che hanno l'effetto di ridurre il disavanzo, il cui valore complessivo è pari allo 0,8% del PIL, si annoverano gli ulteriori risparmi sulla spesa pubblica a tutti i livelli ottenuti grazie a una razionalizzazione della spesa dell'amministrazione centrale, la riduzione dei trasferimenti alle regioni e alle province, un rafforzamento della centralizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, imposte *una tantum* sul capitale collegate alla proroga delle istanze di collaborazione volontaria ("*voluntary disclosure*") sui redditi e patrimoni detenuti all'estero e altre entrate permanenti dai giochi. Per salvaguardare gli obiettivi di bilancio previsti a partire dal 2017, il documento programmatico di bilancio contempla inoltre un ulteriore innalzamento dell'aliquota dell'IVA, eventualmente sostituibile con altri provvedimenti di impatto equivalente sul bilancio.
12. Fino al 2015 compreso l'Italia si trova in un periodo di transizione ai fini della valutazione dell'osservanza della regola del debito. Data la situazione economica sfavorevole indicata dalle proiezioni, in base al documento programmatico di bilancio l'aggiustamento lineare strutturale minimo necessario nel 2015 sarebbe dell'1,3% del PIL, ben al di sopra dello 0,1% del PIL raccomandato dal Consiglio e dello sforzo strutturale dello 0,2% previsto dall'Italia. Stando alle previsioni della Commissione, l'aggiustamento lineare strutturale minimo dovrebbe essere del 2% del PIL nel 2015, ben al di sopra delle previsioni di aggiustamento strutturale dello 0,1% del PIL. Secondo il documento programmatico di bilancio, la regola del debito sarebbe rispettata nel 2016 nella configurazione prospettica (*forward-looking*), anche grazie ai previsti proventi delle privatizzazioni. Questo non trova conferma nelle previsioni della Commissione.

13. Il 27 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, poiché non si prevedeva che l'Italia avrebbe compiuto progressi sufficienti verso l'osservanza della regola del debito nel periodo 2014-2015. Dalle conclusioni dell'analisi è emerso che in quel momento era opportuno considerare rispettato il criterio del debito.
14. Nel 2015 l'Italia deve realizzare un aggiustamento strutturale dello 0,25% del PIL verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. Il previsto sforzo strutturale (ricalcolato) dello 0,2% del PIL indica una certa deviazione. Anche il parametro di riferimento per la spesa indica una certa deviazione. Nel complesso l'Italia prevede una certa deviazione dal percorso di aggiustamento richiesto nel 2015 per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine. Nelle previsioni dell'autunno 2015 la Commissione conferma questa conclusione, pur non reputando *una tantum* la spesa indotta dall'afflusso di rifugiati.
15. Riguardo al 2016 il documento programmatico di bilancio dell'Italia è corredato della richiesta ufficiale di utilizzare un ulteriore margine di flessibilità dello 0,4% del PIL nell'ambito del braccio preventivo, che verrebbe a sommarsi allo 0,4% del PIL già concesso a luglio dal Consiglio nel quadro della clausola sulle riforme strutturali. La richiesta consiste in un'ulteriore deviazione dello 0,1% del PIL nel quadro della clausola sulle riforme strutturali e dello 0,3% del PIL nell'ambito della clausola sugli investimenti. La Commissione rileva che la concessione in questa fase degli ulteriori margini di flessibilità richiesti esulerebbe dal ciclo ordinario del semestre europeo e costituirebbe uno scostamento dal processo previsto nella comunicazione sulla flessibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Nel contempo, alla luce delle previsioni della Commissione i criteri di ammissibilità alla clausola sugli investimenti risultano soddisfatti. Quanto alla richiesta di ulteriore flessibilità nell'ambito della clausola sulle riforme strutturali, la Commissione ricorda i considerevoli margini già concessi in riconoscimento degli sforzi di riforma strutturale in corso. Nel valutare la richiesta di ulteriori margini di flessibilità nella prossima primavera, la Commissione pondererà i progressi compiuti nel programma di riforme strutturali tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio.

Il documento programmatico di bilancio prevede un peggioramento (ricalcolato) del saldo strutturale dello 0,5% del PIL nel 2016; rispetto al miglioramento dello 0,1% del PIL richiesto dalla raccomandazione specifica per paese, si profila quindi il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine. Questo è confermato anche dal parametro di riferimento per la spesa. Le previsioni della Commissione indicano un peggioramento del saldo strutturale dello stesso ordine di grandezza, con conseguente rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento richiesto per conseguire l'obiettivo a medio termine, mentre il rischio prospettato per il parametro di riferimento della spesa è invece di una certa deviazione. La discrepanza tra i due indicatori è dovuta principalmente alle mancate entrate causate dal protrarsi di una situazione di bassa inflazione e di debole aumento delle retribuzioni, fattori che non trovano riscontro nel parametro di riferimento per la spesa. Queste mancate entrate erano prevedibili e non possono essere considerate temporanee. Nella congiuntura attuale, il saldo strutturale sembra quindi costituire un indicatore migliore dell'orientamento di bilancio del governo. La valutazione globale evidenzia pertanto per il 2016 il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine. La conclusione non cambierebbe se si escludesse dalla valutazione l'impatto sul bilancio dell'afflusso eccezionale di rifugiati.

16. L'Italia ha adottato alcuni provvedimenti per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e riformare il sistema impositivo in generale. Riguardo all'imposizione sul lavoro, il documento programmatico di bilancio dell'Italia per il 2016 prevede l'esonero temporaneo dal versamento di contributi previdenziali con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel 2016. La legge delega di riforma fiscale volta a conferire maggiore efficienza e equità al sistema è stata tuttavia attuata solo in parte e anzi affatto per quanto riguarda la raccomandazione di revisione dei valori catastali, la revisione a tutto campo delle agevolazioni fiscali e la razionalizzazione della fiscalità ambientale. Inoltre, le recenti decisioni in materia di imposte sugli immobili residenziali non paiono essere in linea con l'obiettivo di conferire maggiore efficienza alla struttura impositiva spostando la pressione fiscale dai fattori produttivi ad altri cespiti. Per quanto riguarda la revisione della spesa pubblica, sono necessari maggiori sforzi perché divenga parte integrante della procedura di bilancio a tutti i livelli dell'amministrazione.
17. Nel complesso la Commissione è del parere che il documento programmatico di bilancio dell'Italia, attualmente soggetta al braccio preventivo e alla regola del debito transitoria, rischi di non rispettare le disposizioni del patto di stabilità e crescita. In particolare, secondo le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione è presente un rischio di deviazione significativa dal percorso di aggiustamento richiesto nel 2016 verso l'obiettivo a medio termine. La Commissione continuerà a sorvegliare attentamente il rispetto da parte dell'Italia degli obblighi che le incombono in virtù del patto di stabilità e crescita, in particolare in vista della valutazione del prossimo programma di stabilità. Nel contesto della "valutazione globale" di un'eventuale deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, la Commissione terrà conto delle considerazioni esposte riguardo all'eventuale ammissibilità dell'Italia a godere di margini di flessibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Valuterà con particolare attenzione se l'eventuale deviazione dal percorso di aggiustamento sia effettivamente usata per aumentare gli investimenti, se vi siano piani credibili per il reinstradamento sul percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine e se siano stati compiuti progressi nel programma di riforme strutturali, tenuto conto delle raccomandazioni del Consiglio. La Commissione invita quindi le autorità ad adottare nell'ambito del processo di bilancio nazionale le misure necessarie per garantire che il bilancio 2016 sia conforme al patto di stabilità e crescita.

La Commissione ritiene inoltre che l'Italia abbia compiuto alcuni progressi sulle raccomandazioni specifiche per paese in tema di governance di bilancio formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo 2015 ed esorta quindi le autorità a compierne altri. I progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese saranno soggetti a una valutazione approfondita nel quadro delle relazioni per paese 2016 e nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese che la Commissione adotterà in maggio.

Fatto a Bruxelles, il 16.11.2015

*Per la Commissione
Pierre MOSCOVICI
Membro della Commissione*