



Bruxelles, 15.11.2013
SWD(2013) 606 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Analisi del documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

che accompagna il documento

PARERE DELLA COMMISSIONE

sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

{C(2013) 8005 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Analisi del documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

che accompagna il documento

PARERE DELLA COMMISSIONE

sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

1. INTRODUZIONE

Il 15 ottobre 2013 l'Italia ha presentato il documento programmatico di bilancio per il 2014 conformemente al regolamento (UE) n. 473/2013 compreso nel cosiddetto "two-pack". L'Italia è soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita (PSC) e dovrebbe assicurare la realizzazione di progressi sufficienti verso l'obiettivo di medio termine (OMT).

Poiché nel 2012 (anno in cui l'Italia ha corretto il disavanzo eccessivo) il rapporto debito/PIL era pari al 127%, ossia superiore al valore di riferimento del 60% del PIL, nei tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo l'Italia è altresì soggetta alle disposizioni transitorie relative all'osservanza del criterio del debito e dovrebbe assicurare progressi sufficienti in questo senso.

La sezione 2 del presente documento illustra le prospettive macroeconomiche su cui si fonda il documento programmatico di bilancio e fornisce una valutazione basata sulle previsioni dell'autunno 2013 della Commissione. La sezione successiva illustra gli sviluppi di bilancio recenti e previsti conformemente al documento programmatico di bilancio, compresa un'analisi dei rischi quanto alla loro realizzazione sulla base delle previsioni della Commissione; è altresì compresa, in particolare, una valutazione delle misure alla base del documento programmatico di bilancio. La sezione 4 valuta gli sviluppi di bilancio recenti e previsti nel 2013-2014 (anche tenendo conto dei rischi quanto alla loro realizzazione) rispetto agli obblighi derivanti dal patto di stabilità e crescita. La sezione 5 riassume le conclusioni principali del presente documento.

2. SVILUPPI MACROECONOMICI SU CUI SI FONDA IL DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO

Sia il documento programmatico di bilancio dell'Italia che le previsioni della Commissione prevedono per il 2013 una contrazione dell'attività economica dell'1,8%, dopo quella del 2,5% registrata nel 2012. La revisione al ribasso delle prospettive del PIL reale rispetto al -1,3% previsto in primavera è principalmente dovuta a minori investimenti, a un contesto esterno meno dinamico e ad un più forte apprezzamento del tasso di cambio. Il documento programmatico di bilancio prevede una ripresa dell'attività economica nel 2014, benché in modo leggermente meno rapido rispetto a quanto previsto nel programma di stabilità di aprile (cfr. tabella 1). La ripresa è principalmente trainata dalla domanda esterna, con una crescita delle esportazioni superiore al 4%. La domanda interna torna a essere positiva, anche se la crescita dei consumi privati e degli investimenti è stata rivista al ribasso in maniera significativa rispetto al programma di stabilità. L'aumento della domanda incide altresì favorevolmente sulle importazioni, dopo l'andamento negativo rilevato nel periodo

2012-2013. Nel 2013-2014 il saldo delle partite correnti con il resto del mondo dovrebbe rimanere in attivo a circa $\frac{3}{4}$ % del PIL.

Secondo le previsioni della Commissione, nel 2014 la crescita del PIL reale sarà inferiore a quella prevista dal documento programmatico di bilancio dell'Italia (0,7% contro 1,1%): la composizione è più o meno simile ma è più modesto l'aumento dei consumi privati e delle esportazioni e gli investimenti sono leggermente più dinamici.

Le previsioni macroeconomiche per il 2014 del documento programmatico di bilancio sembrano pertanto piuttosto ottimistiche. Evidenti rischi di revisione al ribasso provengono in particolare dall'esterno (ad esempio espansione più modesta dei mercati d'esportazione e maggiore apprezzamento del tasso di cambio) e dalle condizioni di credito, che nel 2014 potrebbero rivelarsi più stringenti del previsto.

Riquadro 1: previsioni macroeconomiche su cui si fonda il bilancio dell'Italia

Le previsioni macroeconomiche e di bilancio contenute nel documento programmatico di bilancio sono state elaborate dal governo, senza il coinvolgimento di altre istituzioni. Secondo il governo: *"Nell'ottica di soddisfare le specifiche richieste del Two Pack circa l'utilizzo di previsioni macroeconomiche indipendenti le stime tendenziali di crescita contenute nella Nota di Aggiornamento del DEF 2013 sono comparate con quelle del Consensus e dei previsori nazionali e internazionali. A partire dal prossimo anno le previsioni saranno valutate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, organismo indipendente istituito di recente, che sarà operativo dal gennaio 2014."* L'Ufficio parlamentare di bilancio, che sebbene integrato nel Parlamento sarà indipendente sul piano operativo, avrà in particolare il compito di valutare le previsioni macroeconomiche e di bilancio, di verificare il rispetto delle norme di bilancio (e l'attivazione dei meccanismi di correzione) e di elaborare relazioni sulla sostenibilità di bilancio a lungo termine.

Tabella 1 Confronto tra previsioni e sviluppi macroeconomici

	2012	2013			2014		
	COM	PS	DPB	COM	PS	DPB	COM
PIL reale (variazione in %)	-2.5	-1.3	-1.8	-1.8	1.3	1.1	0.7
Consumi privati (variazione in %)	-4.1	-1.7	-2.4	-2.3	1.4	0.6	0.3
Investimenti fissi lordi (variazione in %)	-8.3	-2.6	-5.5	-5.2	4.1	2.4	2.7
Esportazioni di beni e servizi (variazione in %)	2.0	2.2	0.2	0.1	3.3	4.1	3.6
Importazioni di beni e servizi (variazione in %)	-7.4	-0.3	-3.1	-3.5	4.7	4.1	3.6
<i>Contributi alla crescita del PIL reale:</i>							
- Domanda interna finale	-4.6	-1.9	-2.5	-2.6	1.4	0.8	0.5
- Variazione delle scorte	-0.7	-0.1	-0.2	-0.3	0.1	0.1	0.1
- Esportazioni nette	2.8	0.7	0.9	1.1	-0.2	0.1	0.1
Divario tra produzione effettiva e potenziale ¹	-3.2	-4.2	-4.5	-4.5	-3.1	-3.4	-3.7
Occupazione (variazione in %)	-0.3	-0.4	-1.7	-1.7	0.4	0.0	0.0
Tasso di disoccupazione (in %)	10.7	11.6	12.2	12.2	11.8	12.4	12.4
Produttività del lavoro (variazione in %)	-1.5	-1.0	0.0	-0.2	0.7	1.1	0.5
Inflazione IAPC (in %)	3.3	2.0	1.5	1.5	2.0	2.0	1.6
Deflatore del PIL (variazione in %)	1.7	1.8	1.3	1.3	1.9	1.9	1.4
Redditi da lavoro dipendente (pro capite, variazione in %)	1.0	1.0	1.4	1.3	1.2	0.9	1.2
Accreditamento/indebitamento netto nei confronti del resto del mondo (in % del PIL)	-0.3	0.2	0.7	1.1	-0.2	0.8	1.2
<u>Nota:</u>							
¹ In percentuale del PIL potenziale; la crescita del PIL potenziale è ricalcolata dai servizi della Commissione sulla base dello scenario previsto nel programma e applicando la metodologia concordata.							
<u>Fonte:</u>							
programma di stabilità (PS); documento programmatico di bilancio 2013 (DPB); previsioni dell'autunno 2013 della Commissione (COM).							

3. SVILUPPI DI BILANCIO RECENTI E PREVISTI

3.1. Evoluzione del disavanzo

Secondo il documento programmatico di bilancio dell'Italia, nel 2013 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche si attesterà al 3,0% del PIL, contro il 2,9% previsto nel programma di stabilità di aprile. Il risultato stimato leggermente peggiore è dovuto soprattutto alla recessione più profonda e a misure con impatto negativo sul saldo strutturale adottate dal governo: in particolare il finanziamento con alcune misure una tantum del dimezzamento delle imposte patrimoniali ricorrenti sulla prima casa per il 2013. Anche secondo le previsioni della Commissione il disavanzo si attesterà nel 2013 al 3,0% del PIL, tenendo conto della piena esecuzione delle misure di risanamento sancite nella legislazione.

Il documento programmatico di bilancio prevede che, dal 3% del 2012 e del 2013, il disavanzo pubblico scenderà al 2,5% del PIL nel 2014. Il nuovo obiettivo di disavanzo per il 2014 è più elevato di quello di aprile (1,8% del PIL). Parte della differenza (circa ½ punto percentuale del PIL) è dovuta ad un peggioramento delle prospettive economiche per il 2013-2014. Un ulteriore ¼ di punto percentuale del PIL è attribuibile all'aumento della spesa per investimenti previsto nel documento programmatico di bilancio e collegato all'attivazione da parte del governo della cosiddetta "clausola sugli investimenti".

Sul lato delle entrate, dopo un aumento di 0,6 punti percentuali del PIL nel 2013, le entrate totali dovrebbero diminuire leggermente nel 2014. Il venir meno delle misure una tantum in

scadenza compensa in buona parte il previsto aumento delle imposte correnti, anche a motivo delle misure indicate nel documento programmatico di bilancio (cfr. la sezione 3.3). Sul lato della spesa, le prospettive di crescita positiva per il 2014 determinano un calo del rapporto tra spesa primaria e PIL, dopo l'aumento previsto nel 2013. In aggiunta, le retribuzioni dei dipendenti continuano a diminuire grazie al congelamento dei salari e alle restrizioni sulle nuove assunzioni, mentre i consumi intermedi rimangono modesti per via della revisione della spesa effettuata nel 2012 e di misure supplementari previste nel documento programmatico di bilancio. Dopo l'aumento registrato nel 2013 dovuto a sussidi di disoccupazione notevolmente più elevati, nel 2014 i trasferimenti sociali in percentuale del PIL dovrebbero stabilizzarsi, anche grazie alla nuova deindicizzazione delle pensioni più elevate prevista nel documento programmatico di bilancio. Nonostante le spese supplementari per investimenti previste nel documento programmatico di bilancio, nel 2014 le spese in conto capitale dovrebbero diminuire grazie al pagamento dei debiti commerciali pregressi. Infine, nel 2014 la spesa per interessi in percentuale del PIL dovrebbe stabilizzarsi, supponendo che lo spread fra i titoli di stato italiani e tedeschi a 10 anni diminuirà di 50 punti base (a 200 punti base).

Secondo le previsioni della Commissione, che tengono conto delle misure espansioniste del documento programmatico di bilancio, nel 2014 il disavanzo sarà pari al 2,7% del PIL: la differenza dello 0,2% del PIL rispetto al disavanzo stimato dal governo è attribuibile all'inferiore crescita economica prevista.

In termini strutturali, le previsioni del governo comportano un miglioramento complessivo del saldo strutturale¹ pari a 0,5 punti percentuali del PIL nel 2013 e a 0,2 punti percentuali nel 2014 (dopo un miglioramento di 2¼ punti percentuali nel 2012), con una posizione strutturale ancora in disavanzo nel 2014 (-0,7% del PIL).

I rischi di revisione al ribasso delle previsioni di bilancio sono associati alla mancata piena attuazione delle misure già sancite dalla legislazione e agli emendamenti del Parlamento al documento programmatico di bilancio.

¹ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni fornite nel documento programmatico di bilancio, applicando la metodologia concordata.

Tabella 2. Composizione dell'aggiustamento di bilancio

(in % del PIL)	2012	2013			2014			Variazione 2012-2014	
	COM	PS	DPB	COM	PS	DPB	COM	DPB	
Entrate	47.7	48.2	48.3	48.1	48.0	47.9	47.8	0.2	
<i>di cui:</i>									
- Imposte sulla produzione e sulle importazioni	14.9	15.3	15.1	14.7	15.4	15.4	14.9	0.5	
- Imposte correnti su reddito e patrimonio	15.2	15.0	15.0	15.3	15.0	15.1	15.2	-0.1	
- Imposte in conto capitale (capital taxes)	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	
- Contributi sociali	13.8	14.0	14.0	13.9	13.9	13.7	13.8	-0.1	
- Altro (residuo)	3.7	3.8	4.0	3.9	3.6	3.6	3.9	0.0	
Spese	50.7	51.1	51.3	51.2	49.8	50.4	50.5	-0.3	
<i>di cui:</i>									
- Spesa primaria	45.2	45.8	45.9	45.8	44.2	45.1	45.0	-0.1	
<i>di cui:</i>									
Redditi da lavoro dipendente	10.6	10.4	10.5	10.5	10.0	10.1	10.2	-0.5	
Consumi intermedi	5.7	5.4	5.5	5.5	5.3	5.3	5.3	-0.3	
Contributi sociali	22.6	23.1	23.4	23.3	23.0	23.3	23.4	0.7	
Contributi	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	1.0	-0.1	
Investimenti fissi lordi	1.9	1.8	1.8	2.0	1.7	1.9	1.8	0.0	
Altro (residuo)	3.4	4.1	3.7	3.5	3.3	3.6	3.3	0.1	
- Spesa per interessi	5.5	5.3	5.4	5.4	5.6	5.4	5.5	-0.2	
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche	-3.0	-2.9	-3.0	-3.0	-1.8	-2.5	-2.7	0.5	
Saldo primario	2.5	2.4	2.4	2.3	3.8	2.9	2.8	0.3	
Misure una tantum e altre misure temporanee	0.1	-0.2	0.3	0.2	-0.1	0.0	0.0	-0.1	
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche escluse le misure una tantum	-3.1	-2.7	-3.3	-3.3	-1.7	-2.5	-2.7	0.6	
Divario tra produzione effettiva e potenziale ¹	-3.2	-4.2	-4.5	-4.5	-3.1	-3.4	-3.7	-0.3	
Saldo corretto per il ciclo ¹	-1.3	-0.6	-0.6	-0.6	-0.1	-0.6	-0.7	0.6	
Saldo strutturale²	-1.4	-0.4	-0.8	-0.8	0.0	-0.7	-0.7	0.7	
<i>Variazione del saldo strutturale</i>	2.3	0.9	0.5	0.6	0.4	0.2	0.1	-	
<i>Variazione media del saldo strutturale su due anni</i>	1.2	1.6	1.4	1.4	0.7	0.3	0.3	-	
Saldo primario strutturale ²	4.2	4.9	4.6	4.5	5.6	4.7	4.8	0.6	
<i>Variazione del saldo primario strutturale</i>		0.7	0.4	0.4	0.7	0.1	0.3	-	
Parametro di riferimento per la spesa									
Tasso di riferimento applicabile ³	-0.81	-0.81	-0.81	-0.81	-1.07	-1.07	-1.07	-	
Scostamento ⁴ (in % del PIL)	-3.4	-2.1	-0.1	-0.8	-2.5	0.0	0.1	-	
Scostamento medio su due anni (in % del PIL)	-1.9	-2.1	-1.1	-2.1	-2.3	-0.1	-0.3	-	

Note:

¹ Il divario tra produzione effettiva e potenziale (*output gap*, in % del PIL potenziale) e il saldo corretto per il ciclo sono ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base dello scenario macroeconomico previsto nel documento programmatico di bilancio, applicando la metodologia concordata.

² Saldo (primario) strutturale = saldo (primario) corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

³ Tasso di riferimento a medio termine di crescita del PIL potenziale. Il tasso di riferimento (standard) si applica a partire dall'anno t+1, se il paese ha raggiunto l'OMT nell'anno t-1. Fintantoché il paese si sta avvicinando all'OMT si applica un tasso inferiore. I tassi di riferimento applicabili a partire dal 2014 sono stati aggiornati nel 2013.

⁴ Scostamento del tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate e degli incrementi delle entrate obbligatori per legge, dal tasso di riferimento applicabile. La spesa aggregata utilizzata per il parametro di riferimento per la spesa (*expenditure benchmark*) è ottenuta applicando la metodologia concordata. Il segno + indica che la crescita della spesa supera il tasso di riferimento applicabile.

Fonte:
programma di stabilità (PS); documento programmatico di bilancio (DPB); previsioni dell'autunno 2013 della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.

3.2. Evoluzione del debito

Secondo il documento programmatico di bilancio il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe stabilizzarsi nel 2014 dopo aver raggiunto un picco di circa il 133% nel 2013 (cfr. Tabella 3). L'aumento del rapporto debito/PIL di 6 punti percentuali previsto nel 2013 (che segue quello di 6,3 punti percentuali nel 2012) è il risultato di un avanzo primario ancora insufficiente a compensare i notevoli costi del servizio del debito e della contrazione dell'attività economica (si veda l'effetto valanga nella Tabella 3). Nel 2014 l'avanzo primario presumibilmente più

elevato nonché la crescita positiva prevista contribuiranno a stabilizzare il rapporto debito/PIL.

Per quanto riguarda l'aggiustamento stock/flussi, il pagamento in corso dei debiti pregressi incrementa di circa 2,5 punti percentuali del PIL il debito sul periodo 2013-2014, quale definito nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. L'aggiustamento stock/flussi risente inoltre del sostegno ad altri Stati membri della zona euro, sotto forma di concessioni di prestiti nel quadro del FESF e di apporti di capitale al MES, che ammonta a circa l'1% del PIL nel 2013-2014. Infine, la privatizzazione prevista dal governo (pari allo 0,5% del PIL sia nel 2013 che nel 2014) riduce l'aggiustamento stock/flussi.

Per il 2013 le previsioni della Commissione delineano un'evoluzione del debito molto simile a quella prevista dal documento programmatico di bilancio; tuttavia, prevedono un aumento del rapporto debito/PIL anche nel 2014 principalmente a causa di prospettive economiche meno positive e di un'inflazione minore (deflatore del PIL) rispetto alle previsioni del governo. Inoltre, i proventi delle privatizzazioni non sono presi in considerazione in quanto i piani del governo non sono sufficientemente dettagliati.

Tabella 3. Evoluzione del debito

(in % del PIL)	2012	2013			2014		
		PS	DPB	COM	PS	DPB	COM
Rapporto debito lordo/PIL¹	127.0	130.4	132.9	133.0	129.0	132.7	134.0
Variazione del rapporto	6.3	3.4	5.9	6.0	-1.4	-0.1	1.0
<i>Contributi²:</i>							
1. Saldo primario	-2.5	-2.4	-2.4	-2.3	-3.8	-2.9	-2.8
2. Effetto "valanga"	6.5	4.6	6.1	6.0	1.6	1.6	2.7
<i>di cui:</i>							
Spesa per interessi	5.5	5.3	5.4	5.4	5.6	5.4	5.5
Effetto della crescita	3.1	1.6	2.4	2.3	-1.6	-1.4	-0.9
Effetto dell'inflazione	-2.1	-2.3	-1.7	-1.7	-2.4	-2.4	-1.9
3. Aggiustamento stock/flussi	2.2	1.2	2.2	2.3	0.8	1.2	1.1
<i>di cui:</i>							
Differenza tra cassa e competenza	0.2	-0.3	1.5	1.5	-0.1	0.8	1.1
Accumulazione netta di attività finanziarie	2.0	-0.2	0.3	0.8	-0.6	-0.1	0.0
<i>di cui proventi da privatizzazioni</i>	-0.5	-1.0	-0.5	-0.1	-1.0	-0.5	0.0
Effetto di valutazione e residuo	0.0	0.3	0.3	0.0	0.3	0.5	0.0

Note:

¹ Alla fine del periodo.

² L'"effetto valanga" comprende l'effetto della spesa per interessi sul debito accumulato, nonché l'effetto della crescita del PIL reale e dell'inflazione sul rapporto debito/PIL (mediante il denominatore). L'aggiustamento stock/flussi comprende le differenze tra contabilità di cassa e competenza, l'accumulazione di attività finanziarie e l'effetto di valutazione e altri effetti residui.

Fonte:

programma di stabilità (PS); documento programmatico di bilancio (DPB); previsioni dell'autunno 2013 della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.

3.3. Misure su cui si fonda il documento programmatico di bilancio

Il documento programmatico di bilancio prevede varie misure volte a sostenere la crescita e l'occupazione, compensate soltanto parzialmente da misure di finanziamento. Nel complesso le misure peggiorano la posizione nominale di bilancio di circa lo 0,2% del PIL nel 2014, allineandola all'obiettivo di -2,5% del PIL, da un andamento previsto di -2,3% a legislazione vigente.

Le misure espansioniste comportano spese supplementari per circa lo 0,4% del PIL, equamente distribuite tra spese correnti e in conto capitale, e minori entrate per lo 0,4%, principalmente volte a ridurre il cuneo fiscale attraverso maggiori detrazioni dall'imposta sul

reddito da lavoro (mirate ai bassi redditi) e una diminuzione dei contributi dei datori di lavoro per la salute e la sicurezza dei dipendenti.

Sul fronte dei finanziamenti, lo 0,4% del PIL è coperto mediante l'aumento delle imposte sulle banche, grazie alla riforma della deducibilità fiscale delle riserve per perdite da prestiti, che incide positivamente sul bilancio nel 2014 e negativamente in seguito, e mediante la più elevata imposta di bollo sulle attività finanziarie delle famiglie. I risparmi sul lato delle spese ammontano allo 0,2% del PIL.

Le misure presentate nel documento programmatico di bilancio, comprese le spese supplementari per investimenti collegate alla "clausola sugli investimenti", sono state incorporate nelle previsioni della Commissione con un impatto atteso di bilancio che è simile a quello previsto nel documento programmatico di bilancio (la tabella 4 contiene solo le misure del documento programmatico di bilancio con maggiore incidenza di bilancio).

La lieve riduzione del cuneo fiscale sul lavoro è un primo passo per attuare la raccomandazione specifica, formulata nei confronti dell'Italia in luglio nell'ambito del semestre europeo, di trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e ai beni immobili. Inoltre, il documento programmatico di bilancio aumenta la deduzione per il nuovo capitale societario (ACE), a sostegno di una crescita più sostenibile degli investimenti. Tuttavia si prevede che il nuovo tributo per i servizi comunali, che sarà introdotto nel 2014, produrrà un gettito inferiore a quello dell'imposta sugli immobili e del tributo per lo smaltimento dei rifiuti cui doveva sostituirsi, riducendo ulteriormente la possibilità di un trasferimento più sostanziale del carico fiscale. Le amministrazioni locali avranno una certa flessibilità per ottenere maggiori entrate dal nuovo tributo, ma resta prioritario rivedere il sistema catastale anche per migliorarne l'equità. In merito alla tassazione dei consumi, l'aumento di 1 punto percentuale dell'aliquota IVA ordinaria (salita al 22%) dall'ottobre 2013 non risolve il problema della base imponibile, poiché un'ampia gamma di beni è ancora assoggettata ad aliquote ridotte (del 10% o del 4%).

Sul lato della spesa, la spesa dell'amministrazione centrale è soggetta ad ulteriori tagli mirati e le amministrazioni regionali devono risparmiare 1 miliardo di euro nella spesa non connessa alla sanità. L'attuazione della raccomandazione del Consiglio di ottenere una maggiore efficienza rendendo la revisione approfondita della spesa un elemento permanente del processo di bilancio è delegata a un nuovo commissario straordinario incaricato di razionalizzare la spesa in tutto il settore pubblico e negli enti pubblici. Di conseguenza, dal 2015 sono previsti ingenti risparmi di spesa non specificati, con una clausola di salvaguardia che comporta una riduzione delle agevolazioni fiscali in caso di risparmi insufficienti.

Tabella 4. Principali misure discrezionali indicate nel documento programmatico di bilancio

A. Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni pubbliche — Entrate

Componenti	Incidenza di bilancio (in % del PIL)			
	2013	2014	2015	2016
Imposte sulla produzione e sulle importazioni				
Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc.	0,04	0,00	0,17	0,11
Imposte in conto capitale (capital taxes)				
Contributi sociali				
Redditi da capitale (property income)				
Altro (residuo)				
Totale	0,04	0,00	0,17	0,11
Nota: L'incidenza di bilancio indicata nella tabella corrisponde all'incidenza aggregata delle misure illustrate nel documento programmatico di bilancio dalle autorità nazionali. Il segno + indica un aumento delle entrate a seguito della misura. <i>Fonte: documento programmatico di bilancio</i>				

B. Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni pubbliche - Spese

Componenti	Incidenza di bilancio (in % del PIL)			
	2013	2014	2015	2016
Redditi da lavoro dipendente				
Consumi intermedi				
Contributi sociali	-0,04	-0,05	-0,05	0,00
Contributi				
Investimenti fissi lordi				
Trasferimenti in conto capitale				
Altro (residuo)				
Totale	-0,04	-0,05	-0,05	0,00
Nota: L'incidenza di bilancio indicata nella tabella corrisponde all'incidenza aggregata delle misure illustrate nel documento programmatico di bilancio dalle autorità nazionali. Il segno + indica un aumento delle spese a seguito della misura. <i>Fonte: documento programmatico di bilancio</i>				

4. OSSERVANZA DELLE DISPOSIZIONI DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Riquadro 2. Raccomandazioni del Consiglio all'Italia

Il 9 luglio il Consiglio ha formulato raccomandazioni all'Italia nell'ambito del semestre europeo. In particolare, nel settore delle finanze pubbliche il Consiglio ha raccomandato all'Italia di:

1. assicurare che nel 2013 il disavanzo resti al di sotto del 3% del PIL dando attuazione piena alle misure adottate; portare avanti l'aggiustamento strutturale con un ritmo adeguato e mediante un risanamento di bilancio favorevole alla crescita, in modo da conseguire e mantenere l'OMT a partire dal 2014; realizzare gli avanzi primari strutturali programmati per instradare l'elevatissimo rapporto debito/PIL su una traiettoria stabilmente in discesa; continuare a perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica dando attuazione piena alle misure adottate nel 2012 e perseverando nello sforzo

mediante revisioni periodiche approfondite della spesa (*spending review*) a tutti i livelli amministrativi;

5. trasferire il carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente assicurando la neutralità di bilancio; a tal fine, rivedere l'ambito di applicazione delle esenzioni e aliquote ridotte dell'IVA e delle agevolazioni fiscali dirette e procedere alla riforma del catasto allineando gli estimi e le rendite ai valori di mercato; proseguire la lotta all'evasione fiscale, migliorare il rispetto degli obblighi tributari e contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

4.1. Osservanza del criterio del debito

Sia nel 2013 che nel 2014 l'Italia è nel periodo di transizione per la valutazione dell'osservanza del criterio del debito. In base ad una valutazione globale del documento programmatico di bilancio, nel 2013 l'Italia sta compiendo progressi sufficienti verso l'osservanza del criterio del debito; nel 2014 tuttavia l'Italia non sta compiendo progressi sufficienti verso l'osservanza del criterio del debito in quanto, secondo le previsioni della Commissione, l'aggiustamento strutturale è inferiore all'aggiustamento richiesto di oltre ¼% del PIL.

Tabella 5. Osservanza del criterio del debito

	2012	2013	2014
		COM ¹	COM ¹
Scostamento dal parametro di riferimento del rapporto debito/PIL^{2,3}	n.p.	n.p.	n.p.
Aggiustamento strutturale⁴ <i>Da confrontare con:</i>	n.p.	0,55	0,12
Aggiustamento richiesto ⁵	n.p.	0,62	0,66

Note:

¹ Valutazione del percorso di risanamento secondo le previsioni dell'autunno 2013 della Commissione e supponendo che la crescita segua tali proiezioni.

² Non pertinente per gli Stati membri che erano oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi nel novembre 2011 e per i tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo.

³ Indica la differenza tra il rapporto debito/PIL e il parametro di riferimento relativo al rapporto debito/PIL. Se è positivo, il rapporto debito lordo/PIL previsto non è in linea con il parametro di riferimento per la riduzione del debito.

⁴ Applicabile unicamente durante il periodo di transizione di tre anni successivo alla correzione del disavanzo eccessivo per le procedure per i disavanzi eccessivi che erano in corso nel novembre 2011.

⁵ Indica l'aggiustamento strutturale annuo restante nel corso del periodo di transizione che assicura — se rispettato — l'osservanza del parametro di riferimento per la riduzione del debito da parte dello Stato membro al termine del periodo di transizione, supponendo che le proiezioni di bilancio COM per gli anni precedenti si siano realizzate.

Fonte:

previsioni dell'autunno 2013 della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.

4.2. Aggiustamento verso l'OMT

Il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita impone agli Stati membri che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo a medio termine di realizzare un aggiustamento strutturale di almeno 0,5 punti percentuali del PIL per compiere progressi sufficienti verso di esso. Inoltre, la raccomandazione di luglio del Consiglio domandava all'Italia di raggiungere l'OMT di un pareggio di bilancio in termini strutturali nel 2014. Il documento programmatico di bilancio rinvia invece il conseguimento dell'OMT al 2015, con un aggiustamento strutturale previsto di soli 0,2 punti percentuali del PIL, a causa della maggiore spesa per investimenti che prevede a motivo dell'applicazione della cosiddetta "clausola sugli investimenti", che consentirebbe di

deviare temporaneamente dal percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine². Tuttavia, per beneficiare della "clausola sugli investimenti" occorre che le previsioni della Commissione (e non quelle del governo) attestino il rispetto di entrambi i criteri di debito e disavanzo della procedura per i disavanzi eccessivi. Come spiegato nella sezione 4.1, secondo le previsioni della Commissione, che incorporano il documento programmatico di bilancio (e comprendono quindi le spese supplementari per investimenti connesse alla "clausola sugli investimenti"), l'Italia non rispetta il criterio del debito nel 2014. Il paese non è pertanto ammissibile a beneficiare della "clausola sugli investimenti" e dovrebbe invece continuare a compiere progressi sufficienti verso l'obiettivo a medio termine anche nel 2014, garantendo un aggiustamento strutturale di almeno 0,5 punti percentuali del PIL.

Secondo le informazioni fornite nel documento programmatico di bilancio, si prevede che nel 2013 il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali dal lato delle entrate, contribuisca a un aggiustamento strutturale annuo verso l'OMT dello 0,5% del PIL. Ciò è dovuto al fatto che il tasso di crescita di detta spesa è inferiore a -0,8%, ovvero al tasso inferiore del parametro di riferimento per la spesa (c.d. *expenditure benchmark*). Per il 2014, il tasso di crescita di tale spesa è pressoché in linea con il tasso ancora più basso del parametro di riferimento per la spesa (-1,1%).

Le diverse conclusioni sull'aggiustamento di bilancio dell'Italia nel 2013-2014 che si raggiungono se si esamina il saldo strutturale e il parametro di riferimento per la spesa dipendono principalmente dall'orizzonte a più lungo termine su cui si basa quest'ultimo, che si fonda su proiezioni di crescita potenziale nell'arco di 10 anni e su un'elasticità normale delle entrate.

Sebbene l'analisi della spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate indichi tassi di crescita in linea con il richiesto percorso di aggiustamento strutturale verso l'OMT nel 2013-2014, il saldo strutturale evidenzia uno scostamento nel 2014, che, se si ripetesse l'anno successivo, potrebbe essere ritenuto significativo e potrebbe mettere a rischio l'osservanza delle prescrizioni del braccio preventivo del PSC.

4.3. Altre considerazioni

Le misure adottate nel 2013 non comportano "notevoli miglioramenti dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica", come richiesto nelle raccomandazioni formulate dal Consiglio in luglio, e il piano di revisione della spesa per il 2014 è ancora troppo vago per una valutazione. Per quanto riguarda la politica tributaria, lo spostamento raccomandato del carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e i beni immobili è stato realizzato solo parzialmente tramite lievi riduzioni del cuneo fiscale sul lavoro e sui capitali, mentre ulteriori misure per alleggerire la pressione fiscale sui fattori produttivi trasferendola ai consumi e/o ai beni immobili sono rinviate alla legislazione futura.

5. SINTESI

Secondo l'analisi basata sulle previsioni dell'autunno 2013 della Commissione vi è il rischio che il documento programmatico di bilancio non consenta una riduzione del rapporto debito/PIL in linea con il parametro di riferimento della riduzione del debito nel 2014. Ciò escluderebbe inoltre l'Italia dal beneficio della clausola sugli investimenti, il che implica uno scostamento dal percorso richiesto di aggiustamento strutturale verso l'obiettivo a medio

² Il documento programmatico di bilancio prevede un saldo strutturale pari a -0,3% del PIL nel 2014 (contro il -0,7% ricalcolato) a causa di una stima più elevata del prodotto potenziale derivante dalle previsioni di crescita a medio termine del governo.

termine nel 2014, che, se si ripetesse l'anno successivo, potrebbe essere ritenuto significativo e potrebbe mettere a rischio l'osservanza delle prescrizioni del braccio preventivo del PSC.