



Bruxelles, 28.11.2014  
C(2014) 8806 final

**PARERE DELLA COMMISSIONE**

**del 28.11.2014**

**sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA**

## **PARERE DELLA COMMISSIONE**

**del 28.11.2014**

### **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 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 2015 presentato dall'Italia il 16 ottobre 2014, e tenendo conto anche delle misure aggiuntive annunciate pubblicamente dall'Italia il 27 ottobre 2014, la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. L'Italia è attualmente soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Poiché nel 2012 (anno in cui l'Italia ha corretto il disavanzo eccessivo) il rapporto debito/PIL era pari al 122%, ossia superiore al valore di riferimento del 60%, nei tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo l'Italia è anche soggetta alle disposizioni transitorie relative all'osservanza della regola del debito fino alla fine del 2015, periodo durante il quale dovrebbe assicurare progressi sufficienti verso l'osservanza del parametro di riferimento della riduzione del debito. L'8 luglio 2014 il Consiglio ha raccomandato all'Italia di rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergente divario rispetto ai requisiti stabiliti dal patto di stabilità e crescita, ossia la regola della riduzione del debito, e di assicurare progressi verso l'obiettivo di bilancio a medio termine di una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali. Il Consiglio ha inoltre raccomandato di rafforzare in modo significativo la strategia di bilancio nel 2015, al fine di assicurare la conformità al requisito della riduzione del debito e il raggiungimento dell'obiettivo a medio termine.
5. Il documento programmatico di bilancio ha rivisto significativamente al ribasso la crescita reale del PIL a -0,3% nel 2014 (0,8% nel programma di stabilità) e allo 0,6% nel 2015 (dall'1,3% nel programma di stabilità). La revisione al ribasso è dovuta principalmente alla minore crescita delle esportazioni, visto il rallentamento del commercio mondiale, e alla riduzione degli investimenti, dovuta anche al persistere di rigide condizioni di finanziamento. Le previsioni della Commissione prevedono un leggero peggioramento nel 2014 (-0,4%) e la stessa crescita reale del PIL (0,6%) nel 2015, pronosticando, tuttavia, nel 2015 una riduzione del contributo finale della

domanda interna alla crescita del PIL, compensata dall'aumento del contributo delle esportazioni.

6. Il regolamento (UE) n. 473/2013 esige che il progetto di bilancio si fondi su previsioni macroeconomiche approvate o elaborate in modo indipendente. Le previsioni macroeconomiche sulle quali si basa il documento programmatico di bilancio sono state approvate dall'Ufficio parlamentare di bilancio, l'organismo indipendente di controllo in materia di bilancio costituito di recente, che ha valutato che alla luce delle informazioni attualmente disponibili le previsioni si situano in un intervallo accettabile. Anche dopo l'inclusione delle misure annunciate il 27 ottobre 2014 l'Ufficio ha confermato la validità dello scenario alla base del documento programmatico di bilancio. Come raccomandato dal Consiglio nel luglio 2014, l'autonomia funzionale dell'Ufficio, che è diventato pienamente operativo e ha ricevuto un ampio mandato di controllo delle finanze pubbliche, è formalmente garantita dalla legge.
7. Il documento programmatico di bilancio dell'Italia prevede che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche aumenti al 3,0% nel 2014, rispetto al 2,8% del PIL nel 2013 (SEC2010), mentre nel programma di stabilità di aprile 2014 il disavanzo per il 2014 era previsto al 2,6% del PIL, in calo rispetto al 3,0% del PIL nel 2013 (SEC95). Per il 2015 il documento programmatico di bilancio aggiornato (ossia comprendente le ulteriori misure annunciate il 27 ottobre) mira ad un calo del disavanzo pubblico al 2,6% del PIL. Il nuovo obiettivo di disavanzo è significativamente al di sopra dell'1,8% del PIL previsto nel programma di stabilità. L'aumento del disavanzo, nonostante la previsione della riduzione della spesa per interessi, si spiega con il peggioramento della posizione di partenza nel 2014, il calo della crescita reale del PIL e le misure, a incremento del disavanzo, volte a promuovere la crescita e l'occupazione. In termini strutturali, il documento programmatico di bilancio aggiornato implica un deterioramento di 0,3 punti percentuali del PIL del saldo (ricalcolato) nel 2014 e un miglioramento di 0,3 punti percentuali del PIL nel 2015, con una posizione strutturale ancora in disavanzo nel 2015. Il documento programmatico di bilancio rinvia pertanto al 2017 la realizzazione dell'obiettivo a medio termine di un bilancio in pareggio in termini strutturali.
8. Secondo le previsioni di autunno 2014 della Commissione, dopo l'incorporazione delle misure previste nel documento programmatico di bilancio aggiornato, il disavanzo nominale dovrebbe attestarsi al 2,7% del PIL nel 2015, ossia in leggero aumento rispetto alle previsioni del governo. Il miglioramento strutturale previsto corrisponde a 0,1 punti percentuali nel 2015, dopo un deterioramento strutturale di 0,1 punti percentuali nel 2014. Rischi di revisioni al ribasso delle proiezioni di bilancio e/o della qualità dell'esecuzione programmata del bilancio potrebbero derivare da risultati macroeconomici peggiori del previsto, dal persistere di bassi livelli di inflazione e da un'attuazione solo parziale delle misure di bilancio programmate.
9. Secondo il documento programmatico di bilancio aggiornato il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe attestarsi al 131,6% nel 2014, con un aumento di 3,7 punti percentuali rispetto al 2013, in confronto ai 2,3 punti percentuali previsti nel programma di stabilità, principalmente a causa della minore crescita del PIL nominale. Nel 2015 il rapporto debito/PIL dovrebbe raggiungere il picco al 133,1%. Il programma di stabilità prevedeva invece una diminuzione di 1,6 punti percentuali del rapporto debito/PIL nel 2015, soprattutto grazie a un incremento significativo dell'avanzo primario e all'aumento della crescita nominale, mentre la spesa per

interessi era meno favorevole per l'andamento del debito. Secondo le previsioni della Commissione, l'andamento del debito è sostanzialmente in linea con quanto previsto nel documento programmatico di bilancio aggiornato.

10. Nel complesso, il documento programmatico di bilancio aggiornato incorpora misure espansionistiche che nel 2015 peggiorano la posizione di bilancio di circa 0,4 punti percentuali del PIL rispetto allo scenario tendenziale a legislazione invariata delineato dalle autorità italiane, portando quindi ad un obiettivo di disavanzo del 2,6% del PIL. Risorse aggiuntive sono stanziare per la riduzione dell'onere fiscale gravante sul lavoro a favore dei datori di lavoro nonché per un credito d'imposta permanente, registrato come trasferimento sociale, a favore dei lavoratori a basso reddito. Sul fronte dei finanziamenti, si prevedono entrate supplementari mediante l'estensione del meccanismo dell'inversione contabile per il pagamento dell'IVA. L'aumento delle aliquote IVA e delle accise (pari allo 0,8% del PIL nel 2016, all'1,2% del PIL nel 2017 e all'1,35% del PIL nel 2018) dovrebbe garantire il conseguimento degli obiettivi di bilancio programmati a partire dal 2016, a meno che non siano adottate altre misure aventi un'incidenza equivalente sul bilancio. Una componente fondamentale della strategia di bilancio dell'Italia è la *spending review*, la revisione della spesa pubblica mirante ad accrescere l'efficienza della spesa e a conseguire ulteriori risparmi. Nel 2015 circa la metà dei risparmi sarà realizzata mediante la riduzione dei trasferimenti alle Regioni e alle Province, mentre il resto dovrà essere conseguito mediante la razionalizzazione della spesa dell'amministrazione centrale. Vi è il rischio che almeno una parte della riduzione dei trasferimenti dal governo centrale possa comportare aumenti di imposta e/o riduzioni di spesa in conto capitale a livello locale.
11. Per tutto il triennio 2013-2015 l'Italia è nel periodo di transizione ai fini della valutazione dell'osservanza del criterio del debito. Nelle previste condizioni economiche sfavorevoli (in particolare crescita potenziale negativa e bassa inflazione), l'aggiustamento strutturale lineare minimo richiesto, calcolato sulla base del documento programmatico di bilancio aggiornato, sarebbe pari a 0,9 punti percentuali del PIL nel 2014 e a 2,2 punti percentuali del PIL nel 2015. Partendo da un saldo strutturale di -0,8% del PIL nel 2013, l'aggiustamento avrebbe richiesto un avanzo strutturale pari a circa l'1% del PIL nel 2015. Sulla base delle previsioni di autunno 2014 della Commissione, che prevedono una crescita nominale più contenuta e minori proventi delle privatizzazioni, l'aggiustamento strutturale lineare minimo sarebbe stato ancora più severo, a 1,2 punti percentuali nel 2014 e a 2,5 punti percentuali nel 2015, ben superiore agli aggiustamenti strutturali previsti per questi anni e richiedente un avanzo strutturale di oltre 1,5% del PIL nel 2015, ossia ben superiore all'obiettivo a medio termine dell'Italia.
12. Il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita impone agli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 60% del PIL che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo a medio termine, ma che si trovano in difficoltà economiche, di realizzare un aggiustamento strutturale per compiere sufficienti progressi verso il conseguimento del predetto obiettivo. Mentre nel 2014 le condizioni economiche eccezionalmente gravi (crescita negativa e divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale negativo superiore al 4% del PIL) giustificano, a parere della Commissione, il fatto che l'Italia non sia tenuta a soddisfare il requisito di un avanzo strutturale prossimo all'obiettivo a medio termine, nel 2015 le previsioni della Commissione indicano una deviazione significativa dall'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nell'arco di un anno e una deviazione significativa

dal pilastro del parametro di riferimento della spesa. Per il biennio 2014-2015 le previsioni della Commissione indicano una possibile deviazione significativa per quanto riguarda il pilastro del saldo strutturale e una certa deviazione per quanto riguarda il pilastro del parametro di riferimento della spesa. La valutazione complessiva, sulla base delle previsioni della Commissione, evidenzia il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine.

13. Il documento programmatico di bilancio prevede misure di riduzione del carico fiscale sul lavoro, come raccomandato dal Consiglio. A tal fine sono previsti la deduzione agli effetti dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) del costo del lavoro, l'esonero dei datori di lavoro privati, per tre anni, dal versamento dei contributi previdenziali per il personale neoassunto nel 2015 e l'estensione del credito di imposta di un anno a favore dei lavoratori a basso reddito, introdotto nell'aprile 2014, che viene reso permanente.
14. Nel complesso, la Commissione è del parere che il documento programmatico di bilancio aggiornato dell'Italia, attualmente soggetta al braccio preventivo e alla regola del debito transitoria, rischia di non rispettare i requisiti del patto di stabilità e crescita. La Commissione invita pertanto le autorità ad adottare le misure necessarie nell'ambito della procedura di bilancio nazionale al fine di assicurare che il bilancio 2015 rispetti il patto di stabilità e crescita.

La Commissione ritiene inoltre che l'Italia abbia compiuto alcuni progressi per quanto riguarda la parte strutturale delle raccomandazioni di bilancio formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo del 2014 e invita le autorità a compiere ulteriori progressi. Al riguardo, le politiche che migliorano le prospettive di crescita, il mantenimento di uno stretto controllo sulla spesa primaria corrente migliorando allo stesso tempo l'efficienza complessiva della spesa pubblica, nonché le privatizzazioni programmate, contribuirebbero a riportare nei prossimi anni il rapporto debito/PIL su un percorso discendente in linea con la regola del debito.

Agli inizi di marzo 2015 la Commissione esaminerà la sua posizione in relazione agli obblighi dell'Italia ai sensi del patto di stabilità e crescita alla luce del testo definito della legge di stabilità e dei chiarimenti attesi sul programma di riforme strutturali annunciato dalle autorità.

Fatto a Bruxelles, il 28.11.2014

*Per la Commissione*  
*Pierre MOSCOVICI*  
*Membro della Commissione*

**PER COPIA CONFORME**  
Per la Segretaria generale,

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Direttore della cancelleria  
**COMMISSIONE EUROPEA**