



# Nota breve

XVIII legislatura

Nota breve n. 1 del  
Servizio del bilancio

Giugno 2018

## Le raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2018 dell'Italia<sup>1</sup>

### 1. Le raccomandazioni per i paesi dell'Unione

Il 23 maggio 2018, sulla base dei Programmi di Stabilità o di Convergenza e dei Programmi Nazionali di Riforma, la Commissione europea ha adottato, nell'ambito del "pacchetto di primavera" del Semestre europeo, le **raccomandazioni di politica economica specifiche per 27 Stati membri**<sup>2</sup> per i prossimi 12-18 mesi che verranno adottate nel mese di luglio dal Consiglio. Completano il pacchetto una Comunicazione introduttiva<sup>3</sup> ed ulteriori documenti di cui si dà conto sinteticamente qui di seguito.

Nell'ambito del **Patto di stabilità e crescita** (PSC), la Commissione raccomanda al Consiglio<sup>4</sup> di chiudere la procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Francia. Un solo paese, la Spagna, rimarrebbe quindi nel braccio correttivo del PSC, rispetto ai 24 paesi che vi erano inclusi nella primavera del 2011<sup>5</sup>. La Commissione rileva, inoltre, come la **flessibilità** consentita dal PSC abbia nel complesso raggiunto l'obiettivo del bilanciamento tra l'attuazione di politiche di bilancio prudenti e le esigenze di stabilizzazione dell'economia. Tale approccio può inoltre incoraggiare "gli Stati membri a intensificare lo sforzo di bilancio in periodi di congiuntura favorevole per rendere le economie dell'UE più resilienti"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> [COM\(2018\) 411 final](#).

<sup>2</sup> Una per ciascun Stato membro tranne la Grecia, oggetto di un programma specifico di sostegno alla stabilità.

<sup>3</sup> [COM\(2018\) 400 final](#).

<sup>4</sup> Con la Comunicazione [COM\(2018\) 433 final](#).

<sup>5</sup> Riguardo alla Spagna, la Commissione ha pubblicato il parere sul documento programmatico di bilancio aggiornato, ritenendolo sostanzialmente conforme ai requisiti del PSC ([C\(2018\) 3182 final](#)). Il documento programmatico precedentemente presentato dalla Spagna riportava il quadro "a politiche invariate".

<sup>6</sup> Comunicazione [COM\(2018\) 335 final](#), pp. 3 e 4.

Le due relazioni pubblicate nell'ambito del pacchetto sulla **conformità alla regola del debito** (ex art. 126, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TfUE) affermano quanto segue: l'Italia - risultata sostanzialmente conforme al braccio preventivo del patto nel 2017 - soddisfa al momento il criterio del debito<sup>7</sup>; non è possibile stabilire se il medesimo criterio sia soddisfatto o meno dal Belgio, non sussistendo elementi conclusivi per valutare il rispetto dei requisiti del braccio preventivo<sup>8</sup>. In entrambi i casi, però, le misure adottate per il 2018 sembrano inadeguate e la Commissione si riserva di compiere ulteriori valutazioni con i dati che saranno disponibili nella primavera 2019.

L'Ungheria e la Romania fanno registrare una **deviazione significativa** dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017. La Commissione raccomanda al Consiglio l'adozione di specifiche comunicazioni in materia al fine di intraprendere le necessarie misure correttive al fine di evitare l'apertura di procedure per disavanzo eccessivo<sup>9</sup>.

Undici Stati membri presentano **squilibri macroeconomici**<sup>10</sup>: l'Italia rientra tra i paesi che presentano "squilibri eccessivi" (insieme a Cipro e alla Croazia). I seguenti otto paesi presentano squilibri economici: Bulgaria, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia (per la Bulgaria, la Francia e il Portogallo si tratta di un miglioramento rispetto agli squilibri eccessivi dell'anno scorso). La Slovenia non presenta più squilibri.

Nell'ambito del pacchetto di primavera in esame, infine, la [relazione sulla convergenza 2018](#) valuta i progressi compiuti dagli Stati membri in prospettiva dell'**adesione alla zona euro**. Essa riguarda: Bulgaria, Repubblica ceca, Croazia, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia.

Riguardo all'**attuazione delle raccomandazioni**, la Comunicazione introduttiva rileva come la ripresa economica in atto possa offrire un contesto favorevole al compimento di ulteriori progressi. Tuttavia l'attuazione delle raccomandazioni procede, nel complesso, lentamente e in maniera non completamente soddisfacente, sebbene dal 2011 siano stati compiuti almeno "alcuni progressi" in più dei 2/3 delle raccomandazioni espresse. Complessivamente, i paesi membri hanno dato la priorità, negli ultimi anni, alla stabilizzazione economica e alla risposta alla crisi economica e finanziaria. Progressi significativi sono da registrare anche nel settore

delle politiche del lavoro, mentre presentano diverse criticità i settori della sanità e dell'assistenza a lungo termine nonché le misure fiscali per l'ampliamento della base imponibile. Ulteriori progressi devono essere realizzati nel campo dell'istruzione.

**Tabella 1 - Situazione degli Stati membri per quanto riguarda la procedura per gli squilibri macroeconomici**

Categoria della procedura per gli squilibri macroeconomici	Stati membri*
Nessuno squilibrio	Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria
Squilibri	Bulgaria, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia
Squilibri eccessivi	Cipro, Croazia e Italia
Squilibri eccessivi che richiedono l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi	

\* La Grecia è oggetto di un programma sostegno alla stabilità.

**Tabella 2 - Situazione degli Stati membri per quanto riguarda il patto di stabilità e crescita**

Nessuna PDE	Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Malta, Polonia e Ungheria
Proposta di chiusura della PDE	Francia
PDE in corso	Spagna

PDE: procedura per i disavanzi eccessivi

Quanto all'Italia, il pacchetto in esame reca 4 raccomandazioni, come nel 2017, confermando la tendenza in diminuzione rispetto alle annualità precedenti (erano 8 nel 2014, 6 nel 2016). Tale tendenza è riscontrabile peraltro anche per gli altri paesi.

## 2. La posizione dell'Italia nella governance europea

L'Italia è attualmente sottoposta al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita e alla regola

<sup>7</sup> [COM\(2018\) 428 final](#). Della situazione dell'Italia si dirà più diffusamente nel seguito.

<sup>8</sup> [COM\(2018\) 429 final](#).

<sup>9</sup> Sulle procedure per deviazione significativa di Romania e Ungheria e sui relativi documenti del pacchetto in esame v. la [pagina dedicata](#) sul sito della Commissione europea.

<sup>10</sup> Come ricorda la Comunicazione introduttiva sulla scorta di quanto affermato dal "pacchetto d'inverno" del marzo 2018, comprendente le 27 relazioni per paese integrate dagli esami approfonditi per gli Stati membri che presentano squilibri macroeconomici, individuati nella [Relazione sul meccanismo di allerta](#) (COM(2017) 771 final) del novembre 2017.

del debito.

Il 22 novembre del 2017 la Commissione europea ha adottato l'Analisi annuale della crescita, segnando così l'inizio del Semestre europeo 2018 di coordinamento delle politiche economiche dei paesi membri dell'UE. Nella medesima deliberazione, la Commissione ha inoltre adottato la relazione sul meccanismo di "allerta", annoverando l'Italia tra gli Stati membri che necessitano un esame "approfondito". Il Consiglio europeo del 22 marzo 2018 ha quindi approvato le priorità individuate dall'Analisi annuale della crescita nonché le raccomandazioni proposte dalla Commissione per la politica economica dell'area euro, le quali sono state formalmente adottate dal Consiglio il 14 maggio scorso.

Il 7 marzo 2018 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese relativa all'Italia, da cui emerge che l'Italia presenta squilibri macroeconomici "eccessivi" relativi all'elevato debito pubblico e alla debole produttività in un contesto caratterizzato dall'elevata quantità di crediti deteriorati e dall'alto livello di disoccupazione. La Commissione segnala la necessità di affrontare questi rischi in considerazione della rilevanza internazionale dell'economia italiana.

Il 16 maggio 2018 l'Italia ha presentato il Programma nazionale di riforma il Programma di stabilità aggiornato, il quale, in considerazione del contesto politico non prevede un quadro economico e di finanza pubblica programmatico ma si basa esclusivamente sullo scenario tendenziale derivante dalla legislazione vigente<sup>11</sup>. Sulla scorta di ipotesi di politiche invariate, le previsioni di primavera della Commissione europea indicano per il 2019 una crescita del PIL reale e un indebitamento netto minori di quanto previsto dal Governo<sup>12</sup>. Ciò è in parte dovuto alla mancata inclusione nelle previsioni della Commissione dell'aumento dell'IVA (0,7% del PIL) deciso come "clausola di salvaguardia" del conseguimento degli obiettivi di bilancio per il 2019.

Contestualmente alle raccomandazioni, il 23 maggio 2018 la Commissione ha pubblicato la relazione a norma dell'articolo 126, comma 3 del TFUE sulla scorta del mancato rispetto della regola del debito da parte dell'Italia per gli anni 2016 e 2017. Prendendo in considerazione tutti i fattori rilevanti, tuttavia, la Commissione conclude che la regola debba essere considerata rispettata da parte dell'Italia, soprattutto quando si consideri il rispetto ex post del braccio preventivo nel 2017.

### **3. Le raccomandazioni per l'Italia**

Nel testo approvato dalla Commissione UE il 23 maggio scorso vengono indirizzate all'Italia quattro raccomandazioni riguardanti, in linea con quelle degli anni precedenti: gli aggiustamenti di bilancio, la fiscalità e l'economia sommersa (I), il funzionamento della giustizia civile, la corruzione, i servizi pubblici locali e la concorrenza (II), i crediti deteriorati, il settore bancario e l'accesso delle imprese alle fonti di finanziamento (III), il mercato del lavoro, la spesa sociale, gli investimenti e l'istruzione (IV).

#### **I. Aggiustamenti di bilancio, fiscalità ed economia sommersa**

In primo luogo, la Commissione UE raccomanda che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non ecceda 0,1% nel 2019, che corrisponderebbe a un aggiustamento strutturale annuo pari a 0,6% del PIL. Raccomanda inoltre di destinare eventuali entrate straordinarie alla riduzione del debito pubblico.

Sul piano della riforma del prelievo fiscale, il governo italiano dovrebbe mirare a ridurre il carico fiscale gravante sul lavoro e compensando le minori entrate con la riduzione delle c.d. spese fiscali e la riforma del catasto. Viene raccomandato l'ampliamento dell'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento al di ridurre l'economia sommersa, nonché il contenimento della spesa pensionistica.

#### **II. Funzionamento della giustizia civile, corruzione, servizi pubblici locali e concorrenza**

Il governo italiano dovrebbe ridurre la durata dei processi civili mediante una gestione efficiente dei procedimenti e norme per assicurare la maggiore celerità della disciplina processuale. Nel contempo, andrebbe potenziata la lotta contro la corruzione anche riducendo la durata dei processi penali e implementando la nuova disciplina anti corruzione. Ulteriori obiettivi sono individuati poi nell'applicazione della nuova disciplina sulle aziende di proprietà pubblica e nel miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici locali, nonché nella rimozione delle restrizioni alla concorrenza, specialmente nel settore dei servizi, anche mediante l'adozione di una nuova legge annuale sulla concorrenza.

#### **III. Crediti deteriorati, settore bancario e accesso delle imprese alle fonti di finanziamento**

La Commissione raccomanda di proseguire nella

<sup>11</sup> Cfr. Servizi studi e Servizi del bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Documento di economia e finanza 2018, [Documentazione di finanza pubblica n. 2](#), maggio 2018.

<sup>12</sup> Cfr. European Commission, 2018 [European Economic Forecast. Spring 2018 - Italy](#), Institutional Paper 077, 3 maggio 2018.

riduzione dell'elevato ammontare di crediti bancari deteriorati e nel sostenere la ristrutturazione dei bilanci delle banche. Reputa inoltre necessario migliorare le condizioni di accesso delle imprese alle fonti di finanziamento di mercato.

#### **IV. Mercato del lavoro, spesa sociale, investimenti e istruzione**

La Commissione raccomanda al governo italiano di attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, con particolare riguardo all'incremento dell'efficienza dei servizi per l'impiego e all'incentivazione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso il rafforzamento dei servizi alla famiglia.

La Commissione ritiene inoltre opportuno migliorare la spesa per investimenti al fine di incoraggiare la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture.

### **ALLEGATO**

#### **Sintesi delle raccomandazioni rivolte all'Italia nel 2017<sup>13</sup>**

- 1) Sostenibilità finanze pubbliche: perseguire un consistente sforzo di bilancio nel 2018 ed adottare le ulteriori necessarie misure al fine di continuare l'aggiustamento strutturale annuo di almeno lo 0,6% del PIL, richiesto per il raggiungimento dell'obiettivo di pareggio del bilancio in termini strutturali a medio termine, essendovi il rischio di una deviazione significativa dal requisito nel 2018 a politiche invariate; accelerare l'attuazione del programma di privatizzazioni e usare le conseguenti entrate straordinarie per accelerare la riduzione del debito pubblico; trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione verso settori meno penalizzanti per la crescita; ridurre numero e portata delle agevolazioni fiscali e completare la riforma del catasto; reintrodurre l'imposta sulla prima casa per le famiglie con reddito elevato; estendere ulteriormente l'uso di sistemi elettronici di fatturazione e pagamento, in quanto l'uso di tali sistemi è ben al di sotto della media UE;
- 2) Giustizia, Pubblica Amministrazione e Concorrenza: aumentare gli sforzi per accorciare la durata e smaltire l'arretrato della giustizia civile sebbene le riforme abbiano fatto registrare alcuni progressi; potenziare la lotta contro la corruzione e rivedere l'istituto della prescrizione; completare la riforma del pubblico impiego e aumentare l'efficienza delle imprese pubbliche;

rimuovere gli ostacoli alla concorrenza, specialmente nei settori delle professioni regolamentate, delle concessioni, degli appalti pubblici e del sistema delle autorizzazioni nonché dei servizi pubblici locali, compresi i trasporti;

- 3) Crediti deteriorati e settore bancario: perseguire l'ulteriore ridimensionamento dello *stock* dei crediti deteriorati, sebbene siano stati compiuti alcuni progressi, anche migliorando ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e dell'escussione delle garanzie;
- 4) Mercato del lavoro e spesa sociale: attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro e affrontare le criticità in diversi settori quali la piena attuazione del sistema Garanzia giovani, la formazione degli adulti, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; sviluppare la contrattazione collettiva di secondo livello, con il coinvolgimento delle parti sociali, al fine di migliorare l'allocazione efficiente delle risorse e aumentare la reattività delle retribuzioni alle situazioni economiche locali; incentivare al lavoro le persone che costituirebbero la seconda fonte di reddito; adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la povertà, anche al fine di ridurre le disparità regionali; rivedere e razionalizzare la spesa sociale.

#### **Sintesi delle raccomandazioni rivolte all'Italia nel 2016<sup>14</sup>**

- 5) Sostenibilità finanze pubbliche: limitare nel 2016 la deviazione temporanea dall'aggiustamento dello 0,5% del PIL richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine all'importo pari allo 0,75% del PIL concesso per gli investimenti e l'attuazione delle riforme strutturali a condizione di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017; conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari ad almeno lo 0,6% del PIL nel 2017; accelerare l'attuazione del programma di privatizzazioni e usare le conseguenti entrate straordinarie per accelerare la riduzione del debito pubblico; trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio; ridurre numero e portata delle agevolazioni fiscali e completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017; attuare provvedimenti per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento;
- 6) Pubblica Amministrazione: attuare la riforma

<sup>13</sup> Raccomandazione del Consiglio dell'11 luglio 2017, (2017/C261/11)

<sup>14</sup> Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2016, (2016/C299/01)

della pubblica amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese pubbliche locali, servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane; potenziare la lotta contro la corruzione riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016; ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause;

- 7) Crediti deteriorati e il settore bancario: accelerare il ridimensionamento dello stock dei crediti deteriorati, anche migliorando ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; completare rapidamente l'attuazione delle riforme in corso in materia di governo societario

nel settore bancario;

- 8) Mercato del lavoro e spesa sociale: attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare rafforzando l'efficienza dei servizi per l'impiego; incentivare al lavoro le persone che costituirebbero la seconda fonte di reddito; adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la povertà e rivedere e razionalizzare la spesa sociale;
- 9) Concorrenza: adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospenso; intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni.

**Tabella 3 - Previsione paese principali indicatori – Italia – variazioni percentuali annue**

*(tassi di variazione percentuale)*

	Prezzi correnti % PIL (2016)	98-13	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
PIL reale	1.680,9	100,0	0,4	0,1	1,0	0,9	1,5	1,5	1,2
Consumi privati	1.022,4	60,8	0,4	0,3	1,9	1,4	1,4	1,2	1,2
Consumi pubblici	316,5	18,8	0,8	-0,7	-0,6	0,6	0,1	0,1	0,2
Investimenti fissi lordi reali	288,1	17,1	-0,2	-2,3	2,1	3,2	3,8	4,8	2,4
di cui: macchinari	104,4	6,2	-0,1	1,9	4,6	7,4	8,3	9,1	3,1
Esportazioni di beni e servizi	500,9	29,8	1,9	2,7	4,4	2,4	5,4	4,5	4,2
Importazioni di beni e servizi	446,3	26,5	2,0	3,2	6,8	3,5	5,3	4,9	4,5
deflatore del PNL	1.684,7	100,2	0,4	0,3	0,4	1,6	1,8	1,4	1,2
Contributo alla crescita del PIL:									
domanda interna			0,4	-0,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,2
scorte			0,0	0,6	0,1	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
esportazioni nette			0,1	-0,1	-0,5	-0,2	0,2	0,0	0,0
Variazione dell'occupazione (numero di persone)			0,1	0,2	0,7	1,4	0,8	0,8	0,7
Tasso di disoccupazione			8,8	12,7	11,9	11,7	11,2	10,8	10,6
Retribuzione nominale per dipendente			2,3	0,0	1,0	0,3	0,3	2,1	1,0
Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP, intera economia)			2,1	0,1	0,7	0,8	-0,4	1,5	0,5
Costo reale del lavoro per unità di prodotto			0,0	-0,9	-0,3	-0,1	-1,0	0,1	-0,8
Tasso di risparmio delle famiglie (risparmio lordo in % del reddito lordo disponibile)			13,4	11,2	10,6	10,4	9,7	9,7	9,9
Deflatore del PIL			2,1	1,0	0,9	0,8	0,6	1,4	1,3
Indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC)			2,3	0,2	0,1	-0,1	1,3	1,2	1,4
Ragioni di scambio di beni e servizi			-0,6	3,5	4,2	3,2	-1,6	0,1	0,3
Bilancia commerciale (% del PIL) BdP			0,5	2,9	3,1	3,4	3,3	3,3	3,4
Saldo delle partite correnti BdP (% del PIL)			-0,9	1,9	1,5	2,5	2,8	2,6	2,6
Accreditamento (+) o indebitamento (-) netto verso il resto del mondo			-0,8	2,0	1,7	2,3	2,7	2,6	2,6
Indebitamento netto (% del PIL)			-3,2	-3,0	-2,6	-2,5	-2,3	-1,7	-1,7
Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)			-3,1	-0,6	-0,7	-1,2	-1,7	-1,6	-2,0
Saldo strutturale di bilancio (% del PIL potenziale)			-3,7	-0,8	-0,6	-1,4	-1,7	-1,7	-2,0
Debito pubblico lordo (% del PIL)			108,5	131,8	131,5	132,0	131,8	130,7	129,7

Fonte: Commissione, [Previsioni di primavera 2018](#).

*La presente nota è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.*

*Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.*

*I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.*



**nota breve**

Sintesi di argomenti di attualità dei  
Servizi del bilancio e studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>  
Progetto grafico The Washing Machine