



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 14

LA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA DEL 21 NOVEMBRE 2018 SUL DEBITO PUBBLICO ITALIANO

La Commissione europea il 21 novembre 2018 ha [adottato il pacchetto d'autunno](#) che decreta l'**avvio del semestre europeo** e che contiene, tra gli altri documenti, una serie di misure nell'ambito del Patto di stabilità e crescita.

Tra queste, in particolare, la Commissione ha adottato una [relazione](#), ai sensi dell'articolo 126(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in cui indica che la dinamica del **debito pubblico** italiano, prospettata nella versione rivista del Documento programmatico di bilancio per il 2019, **non rispetta la regola** del debito. La Commissione ritiene che ciò giustifichi l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo¹.

In base all'articolo 126(2) del TFUE, **la Commissione europea provvede a monitorare il rispetto da parte dei paesi membri dei due fondamentali criteri di finanza pubblica**, quello riguardante il rapporto disavanzo nominale/PIL (che non deve eccedere il 3%) e quello debito/PIL (che non deve eccedere il 60% a meno che non si avvicini a tale soglia a un ritmo soddisfacente).

Nel caso in cui uno o entrambi i criteri non siano soddisfatti, la Commissione elabora una relazione ai sensi dell'articolo 126(3) che tenga conto anche della differenza tra il disavanzo e la spesa pubblica per investimenti oltre che di ogni altro **fattore significativo**, ivi compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine del paese.

La Commissione aveva già adottato una [relazione ex articolo 126\(3\) del TFUE il 23 maggio 2018](#) in merito all'assenza di progressi sufficienti nella riduzione del debito da parte dell'Italia nel 2017. In quell'occasione concludeva tuttavia che la regola potesse considerarsi rispettata tenuto conto in particolare della conformità *ex post* dell'Italia con i requisiti del braccio preventivo nel 2017, cioè una deviazione ritenuta tollerabile dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine del saldo di bilancio strutturale. La relazione evidenziava in ogni caso il rischio di una deviazione significativa per il 2018.

¹ La procedura per disavanzo eccessivo è prevista dall'articolo 126 del TFUE e ulteriormente specificata dal regolamento (CE) n. 1467/1997, parte del [Patto di stabilità e crescita \(PSC\)](#). Il regolamento (UE) n. 473/2013 disciplina alcuni aspetti della procedura per i paesi appartenenti all'area euro. Cfr. il dossier dei Servizi del bilancio della Camera e del Senato "[Finanza pubblica e regole europee. Guida alla lettura e sintesi dei dati principali](#)" per una illustrazione della *governance* economica europea.

Successivamente, il 13 luglio 2018, il Consiglio europeo adottava una [serie di raccomandazioni all'Italia](#) che recepivano le indicazioni della Commissione in materia di politica di bilancio e di riforme strutturali.

Il [Documento programmatico di bilancio \(DPB\) del 2019](#), presentato dal governo italiano il 16 ottobre 2018, ha fissato un percorso di avvicinamento all'obiettivo per il saldo di bilancio strutturale che è stato ritenuto dalla Commissione, in un'[opinione](#) pubblicata il 23 ottobre, seriamente divergente rispetto alla raccomandazione del Consiglio. Sulla scorta di tale opinione, il governo italiano ha presentato, il 13 novembre scorso, una [versione rivista del DPB per il 2019](#) in cui sono stati **modificati alcuni dati relativi**, soprattutto, al previsto **gettito delle privatizzazioni** (1% del PIL nel 2019 in luogo dello 0,3% programmato nella prima versione).

La Commissione ritiene tuttavia tali modifiche insufficienti a dissipare i dubbi di significativa deviazione rispetto al percorso di aggiustamento e quindi a modificare la valutazione emessa nel maggio scorso in merito al rispetto della regola del debito per il 2017. Il **Documento programmatico di bilancio del 2019**, nella versione rivista, rappresenta pertanto il **fatto nuovo** ("*a material change in the relevant factors*" nel linguaggio della relazione) che ha portato la Commissione a rivedere il proprio giudizio del maggio scorso secondo il quale la regola del debito per l'anno 2017 poteva ritenersi rispettata.

Il debito pubblico italiano è risultato pari al 131,2% del Pil nel 2017 e non è previsto ridursi a un ritmo ritenuto soddisfacente nel 2018 e nel 2019, secondo il quadro programmatico del governo italiano e sulla base delle previsioni di autunno della Commissione europea². Ciò comporta un **mancato rispetto della regola del debito** e richiede che la Commissione europea esamini **eventuali fattori significativi**. Tale esame è oggetto della relazione oggi adottata.

In relazione al criterio del **rapporto disavanzo nominale/PIL**, sulla scorta delle previsioni di autunno, la Commissione prevede un rapporto sensibilmente più alto rispetto a quello contenuto nel DPB del governo sia per il 2019 (2,9% contro 2,4%) sia per, soprattutto, il 2020 (3,1% contro 2,1%). Ciò è dovuto all'ipotesi di politiche invariate usata dalla Commissione nelle proprie previsioni, per cui non si considera il maggior gettito derivante dall'aumento dell'IVA previsto dalle clausole di salvaguardia. Altre differenze riguardano una minore crescita del PIL nominale e una maggiore spesa per interessi sul debito pubblico.

Quanto al **rapporto debito/PIL**, la Commissione prevede una sostanziale stabilità intorno al livello del 131% del PIL nel periodo 2018-2020, mentre il quadro programmatico del governo prevede una riduzione fino al 127,3% nel 2020. La differenza è dovuta principalmente a una maggiore spesa per interessi, una maggiore riduzione dell'avanzo primario e a inferiori proventi da privatizzazioni rispetto alle stime del governo. La Commissione riconosce che i rischi di rifinanziamento sono contenuti, ma ritiene il debito un perdurante fattore di vulnerabilità per l'economia italiana.

Quanto, infine, ai **fattori significativi**, l'analisi contenuta nella relazione prende in considerazione principalmente quanto segue:

- il fatto che le condizioni macroeconomiche non possono essere addotte quale motivazione del mancato rispetto della regola del debito, considerando che il tasso di crescita nominale del PIL italiano supera il 2% dal 2016;

² Per una sintetica illustrazione delle previsioni di autunno della Commissione europea, cfr. la [Nota breve del Servizio del bilancio e del Servizio studi del Senato n. 3](#), novembre 2018.

- la manovra di bilancio del governo comporta un parziale annullamento delle riforme strutturali ritenute favorevoli alla crescita adottate in passato, tra cui, in particolare, quella del sistema pensionistico;
- permane il rischio di una deviazione significativa nel 2018 e di una deviazione seriamente significativa nel 2019 rispetto al percorso di aggiustamento raccomandato dal Consiglio il 13 luglio 2018.

Quanto, specificamente, ai **contenuti della manovra di bilancio** contenuta nel disegno di legge di bilancio per il 2019 e nel decreto-legge n. 119 del 2018 recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria, la Commissione evidenzia i seguenti aspetti:

- la riforma del sistema pensionistico si muove in direzione contraria rispetto alla riduzione del peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica raccomandata dal Consiglio. Ciò metterebbe a rischio la sostenibilità di lungo termine della finanza pubblica. Il pensionamento anticipato potrebbe inoltre presentare, secondo la Commissione, un effetto negativo sull'offerta di lavoro e quindi contribuire al ristagno della produttività che caratterizza l'economia italiana già da molti anni;
- alcune delle misure definite di "pace fiscale" potrebbero, secondo la Commissione, creare incentivi a favore dell'evasione fiscale;
- le misure che incrementano il prelievo fiscale sulle banche potrebbe produrre effetti negativi sull'offerta di credito, soprattutto se sommate all'impatto dell'aumento dello *spread* sui rendimenti dei titoli pubblici.

La valutazione dell'effetto della manovra sulla crescita economica non cambierebbe, secondo la Commissione, neanche considerando l'impatto del piano straordinario di manutenzione delle infrastrutture viarie e del piano di prevenzione del rischio idrogeologico quali risposte agli eventi eccezionali al di fuori del controllo del governo.

Sulla scorta di tali analisi, la Commissione ritiene **giustificato l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo** nei confronti dell'Italia.

21 novembre 2018

A cura di *Melisso Boschi*