



NOTA N. 32

### IL PARERE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SUL DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2016 DELL'ITALIA

*Il 16 novembre 2015 la Commissione europea ha concluso la valutazione dei documenti programmatici di bilancio (DPB) che gli Stati membri della zona euro hanno presentato entro il 15 ottobre. I pareri della Commissione - che non hanno carattere vincolante - hanno il fine di valutare la conformità dei DPB nazionali con le disposizioni del Patto di stabilità e di crescita (PSC).*

*In nessuno dei DPB sono stati riscontrati casi particolarmente gravi di inosservanza delle disposizioni del PSC. In molti casi, però, la Commissione ha evidenziato che gli aggiustamenti di bilancio programmati sono, o rischiano di essere, insufficienti rispetto ai requisiti del patto. Tra i paesi soggetti al "braccio preventivo" del PSC i più a rischio di non conformità sono risultati, a giudizio della Commissione, Austria, Italia e Lettonia; tra quelli soggetti al "braccio correttivo", la Spagna.*

*Per l'Italia, in particolare, la Commissione ha rilevato un potenziale rischio di non conformità con il PSC e in particolare di deviazione significativa dal percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine (OMT), e si riserva pertanto di **continuare a** monitorare il rispetto degli obblighi previsti dal PSC, anche e soprattutto in sede di valutazione del prossimo Programma di stabilità.*

#### 1. LA VALUTAZIONE DEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI DI BILANCIO (DPB)

Il 16 novembre, la Commissione europea ha concluso il processo di valutazione dei documenti programmatici di bilancio (DPB) degli Stati membri della zona euro. La valutazione ha riguardato dodici paesi soggetti al cd. braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC) (Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi e Slovacchia) e tre paesi soggetti al cd. braccio correttivo - per i quali è stata constatata la presenza di squilibri macroeconomici - (Francia, Irlanda e Slovenia). La Spagna, anch'essa soggetta al braccio correttivo, era già stata destinataria del parere della Commissione a ottobre. Grecia e Cipro non hanno presentato un loro DPB in quanto sono soggetti a specifici obblighi informativi connessi ai rispettivi programmi di aggiustamento economico, mentre il Portogallo - pur essendo teoricamente tenuto a farlo - non ha presentato il suo DPB entro il termine fissato dalla normativa UE (15 ottobre).

La procedura di valutazione dei DPB è stata istituita dal cd. *Two-Pack*, e in particolare dal Regolamento UE n. 473/2013, che ha introdotto un calendario e regole di bilancio comuni per gli Stati membri della zona euro. Nello specifico, il Two-Pack prevede che gli Stati membri della zona euro pubblichino entro il 30 aprile i loro piani di bilancio a medio termine (programmi di stabilità), indicando inoltre le loro priorità politiche per la crescita e l'occupazione per i 12 mesi successivi (programmi nazionali di riforma) nell'ambito del Semestre europeo sul coordinamento delle politiche economiche. Prevede altresì che gli Stati membri della zona euro rendano pubblici entro il 15 ottobre i loro documenti programmatici di bilancio, e adottino entro il 31 dicembre i loro bilanci per l'anno successivo. La Commissione esamina ciascun progetto di bilancio, e formula un parere in merito entro il 30 novembre. Se individua gravi inosservanze degli obblighi del patto di stabilità e crescita, può chiedere allo Stato membro interessato di presentare un piano riveduto. La

Commissione pubblica inoltre una valutazione globale delle prospettive di bilancio dell'intera zona euro per l'anno successivo.

La sorveglianza coordinata si svolge in autunno, ossia tra un Semestre europeo e l'altro, e completa quindi il quadro di *governance* esistente preparando gli sviluppi della primavera successiva e verificando il seguito dato alle raccomandazioni formulate nel semestre precedente. Nello stesso spirito di sorveglianza integrata che ha portato alla creazione del semestre europeo, il *Two-Pack* intende garantire la coerenza fra i processi e le decisioni di bilancio e quelli delle altre politiche economiche, rafforzando al contempo la solidità dei processi di bilancio nazionali attraverso l'obbligo per gli Stati membri di redigere i loro progetti di bilancio in base a previsioni macroeconomiche indipendenti e di incaricare organi indipendenti di verificare il rispetto delle regole di bilancio nazionali.

Nel valutare i DPB degli Stati membri della zona euro, la Commissione utilizza una griglia strutturata in quattro distinte categorie, in base alla quale, sempre rispetto ai requisiti del PSC, i documenti di bilancio possono essere considerati: conformi, sostanzialmente conformi, a rischio di non conformità e non conformi. Solo in caso di non conformità la Commissione può chiedere allo Stato membro interessato di presentare un DPB riveduto: una fattispecie che, da quando la procedura di valutazione è entrata in vigore, non si è mai verificata.

## 2. LA VALUTAZIONE PER IL 2016: ELEMENTI GENERALI

Per quanto concerne la **zona euro** nel suo insieme, la Commissione rileva un *trend* incoraggiante. Più nel dettaglio:

- Il **disavanzo di bilancio aggregato** dei 16 paesi della zona euro, dopo essere diminuito significativamente dal 2,4% del PIL nel 2014 all'1,9% nel 2015, dovrebbe scendere ulteriormente all'1,7% del PIL nel 2016;
- Il **rapporto debito/PIL aggregato** per la zona euro nel 2016 dovrebbe anch'esso diminuire leggermente rispetto al 91,1% stimato nel 2015 e attestarsi appena al di sotto del 90% (90,5% nelle previsioni economiche d'autunno della Commissione);
- Gli **orientamenti di bilancio** complessivi dovrebbero rimanere sostanzialmente neutri (non contemplare, cioè, né un inasprimento né un allentamento della spesa pubblica o dell'imposizione); un dato nel complesso adeguato - alla luce del duplice obiettivo della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e della stabilizzazione macroeconomica a breve termine -, considerati i tassi di interesse storicamente bassi e l'elevato avanzo della bilancia commerciale della zona euro.

Quanto alla valutazione dei DPB nazionali:

- Risultano **conformi** ai requisiti del PSC i documenti programmatici di bilancio di cinque paesi (**Estonia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Slovacchia**), tutti soggetti al braccio preventivo del PSC;
- Risultano **sostanzialmente conformi** i DPB di quattro paesi sottoposti al braccio preventivo (**Belgio, Finlandia, Lettonia e Malta**) e di tre paesi sottoposti al braccio correttivo - per i quali è stata constatata dunque l'esistenza di squilibri macroeconomici - (**Francia, Irlanda e Slovenia**);
- Risultano **a rischio di non conformità** i DPB di tre paesi sottoposti al braccio preventivo (**Austria, Italia e Slovenia**) e di un paese sottoposto al braccio correttivo (**Spagna**).

### 3. IL PARERE SUL DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO DELL'ITALIA

La Commissione europea rileva in primo luogo che l'Italia è soggetta al braccio preventivo del PSC, e dovrebbe pertanto conseguire un aggiustamento fiscale pari ad almeno lo 0,25% del PIL nel 2015 a livello di deficit strutturale e dello 0,1% nel 2016, tenuto conto della deviazione consentita per l'implementazione di importanti riforme strutturali. Per quanto concerne il deficit, il DPB conferma le previsioni per il 2015 (2,6%), e prevede un calo nel 2016, ma al 2,2%, rispetto all'1,8% previsto dal Programma di stabilità: una differenza dovuta in misura significativa al ricorso alle differenti clausole di flessibilità per riforme e investimenti previste dal PSC e confermate dalla comunicazione interpretativa della Commissione del febbraio 2015.

Nel complesso, sia con riferimento al 2015, sia al 2016 la Commissione ritiene, salvo minori differenze, attendibili le previsioni macroeconomiche contenute nel DPB e certificate dall'Ufficio parlamentare del Bilancio. In particolare la Commissione prevede un tasso di crescita del PIL reale nel 2015 pari allo 0,9% (e nel 2016 pari all'1,5%) identica a quella prevista dal Governo. Viene confermato pertanto un incremento rispetto ai valori individuati nel DEF dovuto a un andamento dell'economia lievemente più favorevole del previsto e a una politica di bilancio più favorevole alla crescita.

Seppur nel quadro di una sostanziale condivisione dei dati e delle previsioni, la Commissione è del parere che il DPB presenti un rischio di deviazione significativa rispetto all'Obiettivo di medio termine, tanto in termini di aggiustamento strutturale quanto di riduzione del debito: uno scostamento il quale, essendo basato su fattori che non presentano caratteri di temporaneità né di imprevedibilità, necessita di misure correttive.

Al punto 3.3 del documento di lavoro che accompagna il parere della Commissione, sono esaminate nel dettaglio le disposizioni del DPB che comportano un complessivo deterioramento della posizione di bilancio, con un calo delle entrate quantificato in 18 miliardi di euro (1,1% del PIL) a fronte di una riduzione della spesa di soli 3,5 miliardi (0,2% del PIL). La Commissione elenca le misure a impatto negativo sul *deficit*, individuandole soprattutto nel mancato incremento dell'IVA e di altre tasse; nell'abolizione della tassa sulla prima casa; nel taglio sulle tasse di proprietà per terreni e macchinari agricoli; nei sussidi e altre misure per combattere la povertà e l'esclusione sociale. Misure cui verrebbero ad aggiungersi, nel caso in cui venisse accolta la richiesta dell'Italia di "scorporare" dal PSC le spese sostenute per far fronte alla crisi dei rifugiati (v. *infra*), l'anticipo di un anno la riduzione di 3,5 punti dell'IRES.

In base a tale considerazione, la Commissione, pur non richiedendo una revisione o una riformulazione del DPB - e conseguentemente del disegno di legge di stabilità -, dichiara la propria intenzione di continuare a monitorare il rispetto da parte dell'Italia degli obblighi previsti dal PSC, con particolare riferimento alla predisposizione del prossimo Programma di stabilità, previsto per marzo-aprile. La Commissione dichiara altresì la volontà di verificare se l'utilizzo da parte dell'Italia delle clausole di flessibilità, e la conseguente, possibile deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di medio termine, sia effettivamente e pienamente finalizzato a una politica di investimenti; sia accompagnato da un piano credibile volto a garantire che il percorso di aggiustamento riprenda, e consegua progressi significativi sulla via delle riforme strutturali, in linea con le raccomandazioni per paese approvate dal Consiglio nell'ambito del Semestre economico europeo.

Si ricorda infatti, in tema di flessibilità, che con il Programma di stabilità 2015 l'Italia aveva già richiesto una deviazione dal percorso di convergenza verso l'Obiettivo di medio termine per 0,4 punti percentuali nel 2016, a fronte di un piano particolarmente significativo di riforme strutturali, e che, in considerazione dei progressi realizzati nell'implementazione del suddetto piano, il Governo ha dichiarato l'intenzione di utilizzare gli ulteriori 0,1 punti percentuali consentiti all'interno del PSC.

Il Governo ha altresì richiesto nel DPB:

- l'attivazione, per un valore pari allo 0,3% del PIL, della clausola degli investimenti pubblici, in base alla quale uno Stato membro che soddisfi talune specifiche condizioni (tra le quali, trovarsi nel braccio preventivo e non correttivo del PSC, mantenendo un adeguato margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del 3% nel rapporto debito/PIL, e dover affrontare condizioni congiunturali sfavorevoli) può deviare temporaneamente dal proprio Obiettivo di medio termine e dal percorso di

avvicinamento allo stesso, quando la deviazione è connessa a spese nazionali relative a progetti cofinanziati dall'UE; a questo proposito la Commissione ritiene, sulla base delle proprie previsioni, che siano state rispettate le condizioni per l'attivazione della predetta clausola;

- di un'ulteriore clausola di flessibilità per le spese connesse al flusso straordinario di migranti e richiedenti asilo, quantificata in uno 0,2% del PIL, in considerazione del carattere assolutamente straordinario, temporaneo e non preventivabile della crisi dei rifugiati.

Per quanto concerne il percorso di riforme strutturali avviato dal Governo e i progressi realizzati nell'implementazione delle Raccomandazioni formulate nell'ambito del Semestre, la Commissione ritiene che l'Italia abbia realizzato alcuni progressi e invita le autorità italiane a proseguire nel processo avviato.

Non mancano, infine, talune considerazioni mirate sullo stato di attuazione delle riforme strutturali. Più in particolare, il paragrafo 16 del parere sul DPB evidenzia come l'Italia abbia compiuto alcuni passi per ridurre il cuneo fiscale e per riformare il sistema di tassazione nel suo insieme. Tuttavia, secondo la Commissione, la legge di delega volta a rendere più equo ed efficiente il sistema di tassazione è stata implementata solo in parte. La Commissione in particolare segnala che si resta in attesa dell'attuazione delle raccomandazioni in materia di riforma dei valori catastali, del sistema delle agevolazioni fiscali, e di razionalizzazione della tassazione ambientale. "In aggiunta", sottolinea la Commissione, "le recenti decisioni sulla tassazione degli immobili" - con particolare riferimento agli interventi in materia di IMU e TASI, previsti dal disegno di legge di stabilità - "non appaiono in linea con l'obiettivo di raggiungere una distribuzione delle tasse più efficiente e meno gravante sui fattori produttivi". Anche per quanto concerne la *spending review*, infine, la Commissione ritiene che sia necessario "un ulteriore sforzo per renderla parte integrante del processo di bilancio, a tutti i livelli di governo".