



Relazione della Commissione europea sul rispetto da parte dell'Italia delle norme in materia di disavanzi eccessivi

Il **5 giugno 2019** la Commissione europea ha pubblicato una [relazione](#) a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per esaminare la **conformità dell'Italia nel 2018 al criterio del debito** stabilito dal Trattato (*Vedi infra il paragrafo sulla regola del debito*), tenendo conto del contesto economico e di altri fattori significativi.

Tale relazione costituisce la prima fase della procedura per i disavanzi eccessivi (*Vedi infra il paragrafo sulla procedura per disavanzi eccessivi*), pur **non rappresentandone ancora l'apertura in senso formale**.

Contestualmente, la Commissione europea ha anche pubblicato le [raccomandazioni specifiche per Paese](#), le quali, nell'ambito del ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'UE, il cosiddetto Semestre europeo, forniscono un'analisi della situazione economica di ciascuno Stato membro e raccomandano misure che ogni Paese dovrebbe adottare nei successivi dodici mesi. Si ricorda che le raccomandazioni sono redatte dalla Commissione europea una volta terminata la valutazione dei Programmi di riforma e dei Programmi di stabilità o di convergenza degli Stati membri; in seguito sono approvate dal Consiglio europeo di giugno e adottate, infine, dal Consiglio dell'UE in luglio.

Innanzitutto, secondo i dati della Commissione europea ([previsioni economiche di primavera](#) 2019, che tengono conto del Programma di stabilità 2019 dell'Italia), il **disavanzo** pubblico dell'Italia è **sceso al 2,1% del PIL nel 2018** (dal 2,4% nel 2017), mentre il **debito è salito al 132,2% del PIL** (dal 131,4% nel 2017). Inoltre, il **Programma di stabilità 2019** dell'Italia prevede un disavanzo al 2,4% nel 2019 e al 2,1% nel 2020 e un debito al 132,6% nel 2019 e al 131,3% nel 2020. La **Commissione europea** prevede un disavanzo pari al 2,5% nel 2019 e al 3,5% nel 2020 (a politiche invariate, in particolare senza tener conto dell'eventuale applicazione delle clausole di salvaguardia) e anche un **aumento più marcato del debito**, al 133,7% nel 2019 e al 135,2% nel 2020.

Alla luce di tali dati, secondo la Commissione europea, mentre l'Italia **rispetta attualmente il criterio del disavanzo** (ma non per il 2020, a politiche invariate), **non ha**, invece, **rispettato il parametro di riduzione del debito nel 2018** (registrandosi uno scostamento del 7,6% del PIL) **né lo rispetterebbe**, sulla base sia dei piani del Governo italiano sia delle previsioni della Commissione stessa, nel **2019** (con uno scostamento pari al 5,1% del PIL nelle previsioni del Governo e del 9% nelle previsioni della Commissione) e nel **2020** (con uno scostamento rispettivamente del 4,5% e del 9,2% del PIL) (*Si veda la tabella seguente*).

Disavanzo e debito pubblico (% del PIL)*

		2016	2017	2018	2019		2020	
					Commissione**	Governo***	Commissione**	Governo***
Criterio del disavanzo	Saldo delle amministrazioni pubbliche	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Criterio del debito	Debito lordo delle amministrazioni pubbliche	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
	Scostamento rispetto al parametro per la riduzione del debito	5,8	6,7	7,6	9,0	5,1	9,2	4,5
	Variazione del saldo strutturale	-1,0	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	-1,2	-0,2
	MLSA richiesto	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Fonte: Commissione europea

* In percentuale del PIL salvo diversamente specificato: "n.p." significa "non pertinente".

** Previsioni di primavera 2019 della Commissione europea

*** Programma di stabilità 2019 dell'Italia

La Commissione ha quindi esaminato: 1) la posizione di bilancio a medio termine, compresa la valutazione della conformità con il necessario aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine e degli investimenti pubblici; 2) l'evoluzione a medio termine del debito pubblico, compresa la sua sostenibilità; 3) la posizione economica a medio termine, compreso lo stadio di attuazione delle riforme strutturali; 4) altri fattori considerati significativi dalla Commissione e quelli addotti dall'Italia.

Con riferimento alla **posizione di bilancio nel medio termine**, la Commissione rileva la **non conformità** dell'Italia con il **percorso di avvicinamento raccomandato all'obiettivo di bilancio a medio termine** nel 2018, anche tenendo conto del cosiddetto "margini di discrezionalità". Inoltre, per quanto riguarda il **2019**, l'Italia è a **rischio di non conformità con il braccio preventivo** del patto di stabilità e crescita, anche tenendo conto della tolleranza concessa in via preliminare per eventi inconsueti. Secondo le **previsioni di primavera 2019** della Commissione, nell'ipotesi di politiche invariate, l'entità della **deviazione** dal percorso di avvicinamento raccomandato all'obiettivo a medio termine **aumenterà ulteriormente nel 2020**. Per quanto riguarda gli **investimenti pubblici**, la Commissione osserva che, visto che essi sono **ampiamente diminuiti negli anni**, non sembrano essere un fattore attenuante per giustificare la non conformità dell'Italia con il parametro per la riduzione del debito.

In merito all'**evoluzione del debito pubblico a medio termine**, la Commissione evidenzia che l'elevato debito pubblico rappresenta una notevole fonte di vulnerabilità per l'economia italiana, sottolineando come, a suo avviso, le «**misure di recente adozione**, insieme alle **tendenze demografiche avverse, invertono parzialmente gli effetti positivi delle passate riforme delle pensioni** e indeboliscono la sostenibilità di bilancio a lungo termine del paese. La sostenibilità di bilancio è stata inoltre ostacolata dall'aumento dei tassi di interesse sui titoli di Stato osservato nel

2018 e nei primi mesi del 2019». In tale ambito, la Commissione evidenzia, inoltre, gli **scarsi risultati** ottenuti finora con le **privatizzazioni** tanto da limitarne fortemente l'impatto nelle sue previsioni.

Con riferimento alle **riforme strutturali**, nonostante i progressi compiuti in alcuni ambiti di riforma (ad esempio mercato del lavoro e pubblica amministrazione, lotta all'evasione fiscale, risanamento dei bilanci delle banche), ad avviso della Commissione, il retaggio della crisi e le persistenti debolezze strutturali continuano a pesare sul potenziale di crescita dell'Italia, tanto che il **tasso di crescita medio annuo dell'Italia è stato dello 0,1% nel periodo 2004-2018 rispetto all'1,5% della zona euro** esclusa l'Italia.

Le **ragioni** di tale *gap* sono, ad avviso della Commissione, ampiamente spiegate da **fattori strutturali che ostacolano un'allocazione efficiente delle risorse** e costituiscono un **freno alla produttività**. La Commissione rileva quindi che la crescita dell'occupazione è stata favorita dalle riforme del mercato del lavoro e dagli incentivi all'assunzione, ma è stata in gran parte determinata da contratti a tempo determinato, mentre persistono **elevati livelli di disoccupazione di lunga durata e giovanile** che gravano sulle future prospettive di crescita economica. Il contesto in cui operano le imprese continua a frenare l'imprenditorialità, anche a causa di **carenze nella pubblica amministrazione e di procedimenti giudiziari civili e penali molto lunghi**.

Dopo avere richiamato l'**adozione dei due decreti-legge destinati a incentivare gli investimenti** (i cosiddetti "Crescita" e "Sblocca cantieri"), la Commissione sottolinea tuttavia come il **bilancio 2019** e il decreto-legge che attua il **nuovo regime di pensionamento anticipato** del gennaio 2019 abbiano «seguito un passo indietro per quanto riguarda alcuni elementi delle passate riforme del sistema pensionistico, **peggiorando la sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine**, e siano destinati a incrementare ulteriormente la spesa pensionistica nel medio termine». In proposito, si osserva in particolare come l'elevata spesa pubblica per le pensioni di vecchiaia imponga un contenimento di altre spese sociali e di altri elementi di spesa a favore della crescita, come l'istruzione e gli investimenti, e limiti i margini disponibili per ridurre la forte pressione fiscale complessiva e l'alto debito pubblico. Inoltre, in un contesto in cui l'Italia è già al di sotto della media dell'UE per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori più anziani (55-64) al mercato del lavoro, l'ampliamento delle possibilità di pensionamento anticipato potrebbe avere, ad avviso della Commissione, «un impatto negativo sull'offerta di lavoro e in tal modo ostacolare la crescita potenziale e peggiorare la sostenibilità del debito pubblico».

Ad avviso della Commissione, la **strategia dell'Italia per incentivare la crescita continua a fare affidamento soprattutto su trasferimenti sociali** (ad esempio il reddito di cittadinanza) e in **misura minore sulla riduzione degli oneri fiscali e sul rilancio degli investimenti pubblici**.

Peraltra, la Commissione sottolinea che il **programma nazionale di riforma** dell'Italia affronta soltanto **parzialmente le questioni strutturali sollevate dalle raccomandazioni specifiche per paese** 2018. In particolare, secondo la Commissione esso: «i) **non prevede nuove misure** atte a favorire un **alleggerimento della pressione sui fattori produttivi**; il programma nazionale di riforma introduce invece una nuova possibilità di estinguere i debiti fiscali pregressi senza sanzioni per le imprese, misura che potrebbe incidere negativamente sull'adempimento degli obblighi fiscali; ii) **non contiene nuovi impegni di rilievo nel settore della giustizia** ma si limita essenzialmente a confermare i precedenti, quali la riforma del processo civile e penale tuttora in sospeso; iii) **non prevede ulteriori interventi nel settore della concorrenza e nel settore bancario** oltre al proseguimento degli sforzi per sostenere la riduzione dei crediti deteriorati e al completamento delle riforme in corso (ad esempio delle banche di credito cooperativo); iv) si concentra sul completamento dell'attuazione del reddito di cittadinanza e dell'introduzione di un salario minimo, mentre **i riferimenti a misure di promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono limitati** e mancano i dettagli sul modo di incentivare l'istruzione professionale».

La Commissione europea procede, inoltre, all'analisi dei **fattori significativi indicati dal Governo italiano** nella lettera del 31 maggio 2019 e nell'allegato Rapporto (*Vedi infra*). In particolare:

- a. con riferimento al mancato conseguimento per il 2018 dello sforzo di bilancio richiesto, ad avviso della Commissione esso sarebbe «dovuto in gran parte ad una **spesa per interessi superiore al previsto**, verificatasi a seguito dell'**incremento dei differenziali di rendimento** dei titoli di Stato registrato dall'entrata in carica del nuovo governo nel maggio 2018»;
- b. con riferimento all'andamento delle entrate e della spesa pubblica per il 2019 (che registrerebbero, secondo il Governo italiano, risultati migliori delle aspettative), la Commissione rileva che tali previsioni, sebbene appaiano nel complesso **plausibili**, potranno essere **confermate solo nel corso dell'anno**, quando saranno disponibili più dati;
- c. per quanto riguarda l'impegno del Governo italiano a trovare misure di finanziamento alternative per raggiungere l'obiettivo di disavanzo del 2,1% del PIL per il 2020 senza attivare l'aumento dell'IVA, secondo la Commissione **non si forniscono dettagli** relativi a tali misure, ad eccezione di un generico riferimento a una revisione della spesa;
- d. in merito allo scenario macroeconomico sfavorevole, indicato dal Governo italiano come motivo principale del mancato rispetto della regola del debito nel 2018, rafforzato anche da pressioni deflazionistiche e contrazione dell'industria manifatturiera, dovute a fattori esterni, la Commissione osserva che «le scelte politiche possono aver contribuito al rallentamento macroeconomico attraverso un **effetto negativo sulla fiducia e un restrinzione dei canali del credito**, non da ultimo mediante l'**incremento dei differenziali** di rendimento dei titoli di Stato registrato da maggio 2018».

Alla luce dei richiamati dati e delle considerazioni sopra riportate, **al fine di valutare** se sia **giustificabile l'avvio di una procedura** per i disavanzi eccessivi, la Commissione rileva conclusivamente che «l'analisi contenuta nella relazione comprende la **valutazione di tutti i fattori significativi**, vale a dire:

- i. la non conformità con il percorso di avvicinamento raccomandato all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018 sulla base dei dati *ex post*, unita a un rischio di deviazione significativa rispetto al requisito del braccio preventivo nel 2019 e a un disavanzo nominale superiore al 3% del PIL nel 2020, secondo le previsioni della Commissione medesima;
- ii. il rallentamento macroeconomico registrato in Italia a partire dalla seconda metà del 2018, che si può ritenere in grado di spiegare solo in parte gli ampi scostamenti dell'Italia rispetto al parametro per la riduzione del debito;
- iii. i progressi limitati compiuti dall'Italia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per Paese 2018, compresa la "retromarcia rispetto alle precedenti riforme atte a favorire la crescita, nonché la mancanza di particolari sugli impegni previsti dal Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia».

La relazione conclude che il **criterio del debito**, come definito nel Trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997, debba considerarsi come **non rispettato** e che, pertanto, una **procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito sia giustificata**.

INTERLOCUZIONE TRA LA COMMISSIONE EUROPEA E IL GOVERNO ITALIANO PRECEDENTE ALL'ADOZIONE DELLA RELAZIONE DEL 5 GIUGNO 2019

La relazione ex articolo 126, paragrafo 3, era stata anticipata dalla Commissione europea con una **lettera del 29 maggio 2019** in cui si evidenziava che, sulla base dei dati notificati per il 2018, **l'Italia non ha compiuto sufficienti progressi verso il rispetto del criterio del debito nel 2018**.

La Commissione europea ha chiesto, inoltre, all'Italia di **rispondere entro il 31 maggio 2019** illustrando, come previsto dal Patto di stabilità e crescita (articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) 1467/1997), **i fattori** ritenuti **significativi** al fine di valutare complessivamente in termini qualitativi l'eccesso del rapporto debito/PIL rispetto al valore di riferimento.

In risposta alla Commissione europea, il 31 maggio il Ministro dell'economia e delle finanze ha inviato alla Commissione europea il **Rapporto sui fattori rilevanti relativi all'andamento del debito pubblico** redatto dal Dipartimento del Tesoro ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE. Nella [lettera](#) di accompagnamento, dopo aver richiamato l'approccio prudente e responsabile seguito dal Governo italiano nella redazione della legge di bilancio 2019 seguita [all'interlocuzione con la Commissione europea del dicembre 2018](#)¹, il Ministro ha evidenziato innanzitutto gli incoraggianti risultati ottenuti nel 2018 in termini di indebitamento netto (2,1% del PIL, in discesa rispetto al 2,4% del 2017), di avanzo primario (1,6% del PIL, in aumento rispetto all'1,4% del 2017) e di spesa per interessi (3,7%, in discesa rispetto al 3,8% del 2017). Il peggioramento dell'indebitamento netto strutturale, che secondo le stime della Commissione europea sarebbe aumentato nel 2018 di un decimo di punto percentuale rispetto al 2017, è riconducibile, secondo il Ministro, alla metodologia di calcolo dell'*output gap*² usato dalla Commissione. Si riconosce invece, per il **2018**, l'aumento del rapporto debito/PIL, che viene ricondotto in parte all'aumento della liquidità di tesoreria dovuta alla previsione di elevati rimborsi di titoli all'inizio del 2019. Il calo del commercio internazionale e della produzione manifatturiera, oltre al persistere di un elevato tasso di disoccupazione e di un basso tasso di inflazione, hanno tuttavia sconsigliato l'adozione di misure di bilancio restrittive.

Quanto al **2019**, le stime della Commissione europea indicherebbero per l'Italia il rischio di una deviazione significativa del saldo di bilancio strutturale dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, richiedendo un miglioramento di 0,42 punti percentuali, pur tenendo conto della flessibilità concessa per le spese straordinarie relative alle condizioni meteorologiche eccezionalmente avverse, alla manutenzione straordinaria delle infrastrutture e alla mitigazione del rischio idrogeologico. Secondo le stime del Governo contenute nel Programma di stabilità 2019, tuttavia, il saldo di bilancio strutturale peggiorerebbe nel 2019 di soli 0,1 punti percentuali, indicando pertanto uno scostamento non significativo.

Il Ministro sottolinea inoltre che le stime aggiornate sull'indebitamento netto, contenute nel rapporto sul debito allegato alla lettera, indicano per l'anno in corso un valore inferiore alle attese a causa di un miglioramento dell'andamento economico e del gettito fiscale, in particolare relativo alle entrate non tributarie. Le spese relative alle nuove politiche di *welfare* dovrebbero essere inoltre inferiori a quanto stimato nel Programma di stabilità 2019, contribuendo a un indebitamento netto nominale e strutturale inferiore alle attese.

Il Ministro ha quindi ribadito che il **bilancio 2020 sarà conforme al Programma di stabilità 2019** e che il Parlamento ha invitato il Governo a riformare l'imposta sul reddito delle persone fisiche e ad evitare gli aumenti delle imposte indirette previsti dalla legislazione vigente. Il Governo sta quindi elaborando un programma complessivo di revisione della spesa corrente comprimibile e delle entrate, anche non tributarie, in vista dell'approvazione del Documento programmatico di bilancio 2020.

Nel [rapporto allegato](#) alla lettera vengono quindi illustrati nel dettaglio tutti i **fattori ritenuti significativi** ai fini della valutazione complessiva del mancato rispetto della regola da parte della Commissione europea. Tali fattori possono essere sintetizzati come segue.

1. Un **rallentamento del commercio e degli investimenti globali** che ha colpito principalmente le economie basate sulla manifattura e sulle esportazioni, tra cui la Germania e l'Italia. Nel nostro paese ciò ha in particolare prodotto un tasso di crescita del PIL nominale inferiore alle attese (1,7% nel 2018 a fronte del 2,9% previsto dal Programma di stabilità e crescita dell'aprile 2018). Se il tasso di crescita del PIL reale e il deflatore del PIL fossero aumentati

¹ Cfr. anche Ufficio parlamentare di bilancio, "[La finanza pubblica dopo l'accordo con la Commissione europea](#)", Flash n. 3, dicembre 2018.

² Per *output gap* si intende la differenza tra livello del PIL reale effettivo e quello potenziale dell'economia. L'*output gap* fornisce quindi una misura della posizione dell'economia nel ciclo economico.

in linea con le aspettative, il rapporto debito/PIL sarebbe inferiore al valore attuale di oltre 1 punto percentuale.

2. Il Governo precedente si era impegnato a un miglioramento del saldo strutturale di 0,3 punti percentuali nel 2018, obiettivo non mantenuto a causa del tasso di crescita del PIL reale inferiore alle aspettative. Questo ha indotto il Governo attuale ad **astenersi da una politica di bilancio espansiva** nonostante le condizioni cicliche si fossero deteriorate nella seconda metà del 2018.
3. Un terzo fattore rilevante riguarda il **peggioramento delle prospettive cicliche del 2019**, da cui deriva una previsione di indebitamento netto pari al 2,4%, in aumento rispetto al 2% fissato dalla legge di bilancio 2019. Le [previsioni della Commissione europea](#) per l'indebitamento netto nominale e strutturale del triennio 2019-2021 non tengono conto degli effetti dell'attivazione delle clausole di salvaguardia, mentre nella risoluzione sul DEF 2019 approvata dalle Camere si impegna il Governo a reperire risorse finanziarie alternative, ma di corrispondente importo.
4. Altri fattori rilevanti sono già stati sottolineati in precedenti occasioni. In particolare, le **stime dell'output gap usate dalla Commissione** nelle previsioni di primavera 2019 (comprese tra -0,1 e -0,3 per cento nel periodo 2018-2020) non sono ritenute dal Governo corrispondenti alla realtà macro-economica del paese, caratterizzata da un alto tasso di disoccupazione e un basso tasso di inflazione. Secondo le stime del Governo, l'*output gap* dell'economia italiana sarebbe vicino al -2% nel periodo 2019-2022. Con questo livello di *output gap*, l'indebitamento netto strutturale italiano sarebbe molto più ridotto e pari circa a -1,6% del PIL, anziché pari al -2,4%. Il rapporto debito/PIL sarebbe inoltre più prossimo al rispetto della regola del debito nella configurazione corretta per tener conto del ciclo economico.
5. Un ulteriore fattore rilevante riguarda l'ammontare significativo di risorse destinate nel periodo 2019-2022 a una maggiore **inclusione sociale** e all'incremento degli **investimenti pubblici**.
 - a. Il perseguitamento di questi obiettivi è stato sollecitato dalle istituzioni europee in varie occasioni (Rapporto congiunto sull'occupazione, Relazione paese, Raccomandazioni specifiche per paese), nelle quali è stato posto in particolare l'accento sulla necessità di aumentare il tasso di occupazione attraverso una riforma delle politiche attive del lavoro che aumenti la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e razionalizzi le misure a sostegno delle famiglie. L'introduzione del [Reddito di cittadinanza](#) risponde a queste esigenze.
 - b. Le [Raccomandazioni specifiche per paese del 2018](#) esortavano inoltre l'Italia a migliorare le condizioni per la ricerca, l'innovazione, l'apprendimento di competenze digitali e le infrastrutture attraverso investimenti mirati e una maggiore partecipazione all'istruzione professionale terziaria. Nel Programma di stabilità 2019 il Governo si è impegnato ad affrontare questi temi prevedendo un incremento degli investimenti pubblici di 0,6 punti percentuali di PIL entro il 2021 rispetto al livello del 2018. Maggiori risorse sono state inoltre previste per l'istruzione e la ricerca. Il Programma nazionale di riforma ha inoltre affrontato questi temi con proposte specifiche.
6. La **sostenibilità del debito pubblico italiano** viene considerata un altro fattore rilevante dal Governo, secondo cui le politiche prospettate nel Programma di stabilità 2019 consentiranno di sviluppare l'economia italiana sia dal lato dell'offerta (maggiori investimenti pubblici e maggiore partecipazione al mercato del lavoro, oltre a incentivi per gli investimenti privati e le assunzioni da parte delle imprese) e dal lato della domanda. Il Governo ritiene che l'attuazione di tale programma consentirà la discesa del rapporto debito/PIL attraverso un'accelerazione della crescita del PIL reale. Le proiezioni del Governo mostrano inoltre che, anche nel lungo termine, la finanza pubblica rimarrà sostenibile.

7. Le **passività potenziali** del Governo italiano rimangono contenute rispetto a quelle degli altri paesi, anche considerando le garanzie pubbliche messe in campo nel 2017 nell'ambito delle misure a favore del sistema bancario.
8. Infine, il Governo sottolinea che la **posizione finanziaria complessiva** dell'Italia rimane solida.
 - a. La composizione del debito pubblico italiano rende sostenibile il recente incremento dei rendimenti sui titoli di stato.
 - b. Il debito del settore privato, e specialmente delle famiglie, è contenuto.
 - c. I prezzi immobiliari non hanno ancora raggiunto il valore minimo, dopo la rapida discesa degli anni 2011-2014.
 - d. Le banche hanno aumentato il proprio capitale e ridotto l'ammontare dei crediti deteriorati. Le istituzioni rilevanti dal punto di vista sistematico hanno superato gli *stress test* dell'Autorità bancaria europea.
 - e. Il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti rimane in *surplus*.
 - f. Il saldo degli investimenti internazionali netti è vicino al pareggio.

I PRECEDENTI

LE RELAZIONI DEL 2018 A NORMA DELL'ARTICOLO 126, PARAGRAFO 3, DEL TFUE

La Commissione europea ha già adottato in passato delle relazioni ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, da ultimo il [21 novembre 2018](#) nell'ambito del pacchetto di autunno che decreta l'**avvio del semestre europeo**. In quell'occasione, la Commissione indicava che la dinamica del **debito pubblico** italiano in rapporto al PIL, prospettata nella versione rivista del Documento programmatico di bilancio per il 2019, **non rispettava la regola** del debito, ritenendo che ciò giustificasse l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo.

Il [Documento programmatico di bilancio \(DPB\) per il 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 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 ha ritenuto tuttavia tali modifiche insufficienti a dissipare i dubbi di significativa deviazione rispetto al percorso di aggiustamento del saldo di bilancio strutturale sia nel 2018 sia nel 2019 e quindi a modificare la valutazione emessa nel maggio 2018 in merito al mancato 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 esaminare nuovamente i fattori significativi e a rivedere il proprio giudizio del maggio 2018 secondo il quale la regola del debito per l'anno 2017 poteva ritenersi rispettata.

Il 29 novembre 2018, il Comitato economico finanziario dell'Unione europea ha espresso un parere favorevole, ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 4, del TFUE, sulla relazione della Commissione europea e quindi sull'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo dell'Italia.

Il 4 dicembre 2018, l'Eurogruppo ha fatto proprie le valutazioni espresse dalla Commissione europea nella relazione ex articolo 126, paragrafo 3, del TFUE del 21 novembre 2018, invitando l'Italia ad adottare le misure necessarie per il rispetto del Patto di stabilità e crescita e invitando, allo stesso tempo, le autorità Italiane a proseguire il dialogo con quelle europee.

All'esito di una interlocuzione prolungatasi per alcuni giorni, la manovra di bilancio è stata modificata secondo linee concordate dal Governo con la Commissione europea.

La negoziazione è stata favorita dalla richiesta, avanzata dal Governo, di riconoscere la flessibilità di bilancio per l'anno 2019 in misura pari a circa lo 0,2% del PIL. Tale richiesta si è basata sul carattere eccezionale delle spese per interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e di messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale quali viadotti, ponti e gallerie.

Con una [lettera del 19 dicembre 2018](#), la Commissione europea ha preso atto dell'**esito del negoziato** con il Governo italiano e delle modifiche corrispondentemente apportate al disegno di legge di bilancio del 2019, con particolare riferimento agli accantonamenti di specifici stanziamenti a salvaguardia dei saldi di finanza pubblica. La Commissione ha quindi concluso che non sussistessero più le condizioni per aprire **la procedura per disavanzo eccessivo a carico dell'Italia**. Ha infine specificato che gli sviluppi della finanza pubblica italiana, e in particolare l'attuazione della legge di bilancio 2019, sarebbero stati strettamente monitorati dalla Commissione stessa.

Precedentemente, la Commissione aveva già adottato una [relazione ex articolo 126, paragrafo 3, del TFUE il 23 maggio 2018](#) in merito all'assenza, *prima facie*, di progressi sufficienti nella riduzione del debito da parte dell'Italia nel 2017. Tra i fattori significativi esaminati, tuttavia, la Commissione evidenziava che sia il criterio della spesa sia l'aggiustamento di bilancio strutturale per il 2017 si erano rivelati *ex post* migliori di quanto previsto. Riconosceva inoltre all'Italia alcuni progressi nell'adottare e attuare delle riforme strutturali favorevoli alla crescita, in linea con le raccomandazioni specifiche del Consiglio dell'Unione europea. In quell'occasione concludeva quindi che la regola potesse considerarsi rispettata tenuto conto in particolare della conformità *ex post* dell'Italia con i requisiti del braccio preventivo nel 2017, evidenziando tuttavia il rischio di una deviazione significativa dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine per il 2019.

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

LA PROCEDURA PER DISAVANZO ECESSIVO A CARICO DELL'ITALIA NEL PERIODO 2009-2013

Il 2 dicembre del 2009, sulla scorta di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio dell'Unione europea adottava la [decisione 2010/286/UE](#) che dichiarava l'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia e che decretava l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. La decisione veniva adottata sulla base dell'osservazione che l'indebitamento netto della PA era programmato per il 2009 al 5,3% del PIL, superiore pertanto al livello soglia del 3%, e che il debito pubblico lordo era pari al 115,1% del PIL, superiore al livello soglia del 60%. Il Consiglio non aveva tenuto in considerazione ulteriori fattori significativi in quanto non era soddisfatta la duplice condizione prevista dall'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento(CE) 1467/97 secondo cui il disavanzo è comunque prossimo al valore soglia, e lo scostamento presenta natura temporanea. Nessuna di queste condizioni era rispettata.

Contestualmente, sempre sulla scorta di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio indirizzava all'Italia una raccomandazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento(CE) 1467/97 al fine di porre fine al disavanzo eccessivo entro il 2012.

I dati statistici per le valutazioni inerenti l'applicazione della procedura sono stati forniti, ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo relativo allegato ai trattati, dalla Commissione europea, che a sua volta ha ricevuto a tal fine i dati sul disavanzo e sul debito della pubblica amministrazione dall'Italia due volte all'anno, entro il 1° aprile e il 1° ottobre.

Con la decisione 2013/314/UE del 21 giugno 2013, il Consiglio abrogava la decisione del 2 dicembre 2009 sull'esistenza del disavanzo eccessivo. Tale decisione rappresentava un esito dovuto ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 12, del TFUE, in quanto il disavanzo si riteneva corretto.

Tale decisione derivava dalla valutazione del processo di consolidamento di finanza pubblica compiuto dall'Italia negli anni precedenti e programmato per gli anni successivi.

Dopo aver toccato il picco del 5,5% del PIL nel 2009, il disavanzo delle PA italiane si è costantemente ridotto fino al 3% nel 2012, rispettando quindi la scadenza posta dal Consiglio. Il risultato è stato raggiunto per effetto di un considerevole consolidamento di bilancio, che ha più che controbilanciato l'aumento della spesa per interessi e il debole gettito fiscale dovuto al rallentamento dell'attività economica. Nello stesso periodo 2009-2012, il saldo di bilancio strutturale era migliorato in termini cumulativi di 2,75 punti percentuali di PIL, mentre il rapporto debito/PIL era aumentato di 10,6 punti percentuali fino a raggiungere il 127%, anche per effetto del contributo italiano all'assistenza finanziaria a favore degli Stati membri della zona euro.

Il Programma di stabilità per il periodo 2013-2017, approvato dal Governo italiano il 10 aprile 2013 e su cui il Parlamento aveva poi votato una risoluzione favorevole il 7 maggio, prevedeva un calo del disavanzo al 2,9% nel 2013 e in ulteriore calo nel 2014. La dinamica veniva confermata dalla Commissione europea in base alle proprie previsioni a politiche invariate. Il saldo di bilancio strutturale era previsto in ulteriore miglioramento nel 2013. Il rapporto debito/PIL era inoltre previsto in aumento oltre il 131,4% per del PIL nel 2013, anche a causa del pagamento dei debiti plessi della pubblica amministrazione e di ulteriori contributi all'assistenza finanziaria a favore degli Stati membri della zona euro. La Commissione prevedeva inoltre il compimento da parte dell'Italia di progressi adeguati verso il rispetto del criterio relativo alla crescita della spesa pubblica.

LA REGOLA DEL DEBITO

Il nuovo quadro di riforma della *governance* economica dell'UE, adottato nel novembre 2011 mediante il c.d. *six pack*, e richiamato nel *Fiscal compact*, rafforza il **controllo della disciplina di bilancio** attraverso l'introduzione di una **regola numerica** che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60% del PIL.

La regola stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al livello del 60%, il **tasso di riduzione** debba essere pari a 1/20 all'anno nella media dei **tre precedenti esercizi** (versione *backward-looking* della regola sul debito).

La regola è considerata soddisfatta, altresì, se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60% si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di **tre anni successivi** all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward-looking* della regola sul debito). Va anche verificato se lo scostamento dal *benchmark* di riferimento può essere attribuito agli effetti del ciclo economico.

Solo se nessuna di queste **condizioni** (inclusa la mancata attribuibilità al ciclo) **viene soddisfatta**, la regola del debito è considerata **non rispettata**, portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di una relazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Qualora il rapporto debito/PIL fosse più alto del *benchmark* anche dopo l'aggiustamento per il ciclo e rimanesse più elevato anche in prospettiva (nei due anni successivi all'anno di riferimento), **la Commissione europea redige una relazione** ex articolo 126 TFUE nella quale, tuttavia, al *benchmark* numerico **si aggiungono valutazioni qualitative** relative a un certo insieme di "**altri fattori rilevanti**", tra cui: la struttura delle scadenze del debito, le garanzie prestate e, in particolare, quelle collegate al settore finanziario, nonché le passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione ed al debito privato, nella misura in cui queste possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

LA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI

La **procedura per disavanzi eccessivi (PDE)** è definita dall'articolo 126 del TFUE e ulteriormente specificata dal **Protocollo n. 12 del TFUE** e dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, che fa parte del Patto di stabilità e crescita (PSC)³. Il regolamento (UE) n. 473/2013 contiene, inoltre, disposizioni specifiche per gli Stati membri della zona euro soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi.

La disciplina e le prassi applicative del PSC sono presentate e aggiornate con cadenza annuale dalla Commissione europea nel **Vademecum**, un manuale che raccoglie tutti gli elementi necessari all'applicazione - e alla comprensione - del PSC⁴.

Una peculiarità della procedura, messa in evidenza anche nel Vademecum, è che la parola "disavanzo" è usata con riferimento a una situazione sia di indebitamento sia di debito eccessivo. L'articolo 126, infatti, fa riferimento alla disciplina di bilancio declinata in termini di ottemperanza a limiti quantitativi (specificati nel Protocollo n. 12) riguardanti sia l'indebitamento netto (deficit) sia il debito, entrambi in percentuale del PIL ed entrambi riferiti al complesso della pubblica amministrazione.

La PDE sostiene il cosiddetto **braccio correttivo del PSC** dell'UE. I Paesi dell'UE devono dimostrare una solida finanza pubblica e **soddisfare due criteri**:

1. il loro **disavanzo di bilancio non deve superare il 3%** del prodotto interno lordo (PIL);
2. il **debito pubblico** (debito del Governo e degli enti pubblici) **non deve superare il 60%** del PIL.

Se **uno Stato membro non rispetta i requisiti** previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, **la Commissione europea prepara una relazione** (art. 126, par. 3, TFUE).

La relazione tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e di tutti gli altri **fattori significativi**, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro. Tiene in debita ed esplicita considerazione anche tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare complessivamente l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito e che tale Stato membro ha sottoposto al Consiglio e alla Commissione.

La Commissione europea può, inoltre, preparare una relazione se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo.

Sulla relazione della Commissione europea è chiamato ad esprimersi, entro due settimane, il Comitato economico e finanziario (art. 126, par. 4, TFUE e 3, par. 1, reg. n.1467/1997).

Acquisito il parere del Comitato, la Commissione europea, se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere allo Stato membro interessato e ne informa il Consiglio.

Il **Consiglio**, su proposta della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, **decide**, dopo una valutazione globale, **se esiste un disavanzo eccessivo** (articolo 126, paragrafo 6, TFUE). In tal caso, **il Consiglio adotta**, su raccomandazione della Commissione europea, le **raccomandazioni** allo Stato membro al fine di far cessare tale

³ 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](#)", Documentazione di finanza pubblica n. 1, aprile 2018, per una illustrazione della governance economica europea.

⁴ L'ultima edizione del Vade Mecum è stata pubblicata in aprile: Commissione europea, "[Vade Mecum on the Stability & Growth Pact](#)" – 2019 Edition, Institutional Paper 101, aprile 2019

situazione entro un determinato periodo (art. 126, paragrafo 7, TFUE). Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/1997, la raccomandazione del Consiglio dispone un **termine massimo di sei mesi** entro il quale lo Stato membro interessato deve darvi seguito effettivo. Se la gravità delle circostanze lo giustifica, il termine **può essere ridotto a tre mesi**. Entro tale termine, lo Stato membro interessato presenta una **relazione** al Consiglio e alla Commissione circa il seguito dato alla raccomandazione.

Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (UE) n. 473/2013, lo Stato membro interessato è chiamato a presentare alla Commissione europea e al Consiglio anche un **programma di partenariato economico** che indichi gli interventi e le riforme strutturali necessari per garantire una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo e che sviluppi il programma nazionale di riforma nonché il programma di stabilità, tenendo pienamente conto delle raccomandazioni del Consiglio relative all'attuazione degli orientamenti integrati per le politiche economiche e occupazionali dello Stato membro interessato. Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione europea, adotta un parere sul programma di partenariato economico. Le misure del programma di partenariato economico possono essere incluse nel piano d'azione correttivo di cui all'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1176/2011.

Ai sensi dell'articolo 10 del regolamento (UE) n. 473/2013, è, altresì, previsto un **monitoraggio più rigoroso** da parte della Commissione europea per gli Stati membri sottoposti a una procedura per disavanzo eccessivo, che si concreta in ulteriori obblighi informativi da parte degli Stati membri su richiesta della Commissione.

Qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di **intimare allo Stato membro di prendere**, entro un termine stabilito, le **misure volte alla riduzione del disavanzo** che il Consiglio ritiene necessarie per correggere la situazione (articolo 126, paragrafo 9, TFUE), chiedendogli, altresì, di presentare relazioni.

Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (UE) 473/2013, se sussiste un rischio di non osservanza del termine per correggere il disavanzo eccessivo, la Commissione europea rivolge una raccomandazione allo Stato membro interessato affinché attui pienamente le misure richieste dal Consiglio. La Commissione presenta la raccomandazione al **Parlamento dello Stato membro interessato**, su richiesta di quest'ultimo.

Se **persiste l'inadempimento** da parte dello Stato membro, il Consiglio può:

- chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi **informazioni supplementari**, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli;
- **invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti** verso lo Stato membro in questione;
- richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un **deposito infruttifero di importo adeguato** presso l'Unione, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto;
- infliggere **ammende** di entità adeguata.

In proposito, l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro prevede che l'importo del **deposito infruttifero** sia pari allo **0,2% del PIL**, mentre il successivo articolo 6 prevede che, in caso di persistente inadempimento, il deposito si possa convertire in **un'ammenda** pari allo **0,2% del PIL**. Tali ammende potranno arrivare nei casi più gravi fino allo 0,5% del PIL sulla base di quanto disposto dall'articolo 12 del regolamento n. 1467/1997, come modificato dal regolamento n. 1177/2011.

Si ricorda, inoltre, che sulla base delle modifiche introdotte dal *six pack* nel 2011, le decisioni riguardanti la maggior parte delle sanzioni contemplate dalla PDE sono prese a **maggioranza qualificata inversa**. Ciò significa che un'ammenda si considera approvata a meno che il Consiglio non decida di respingerla a maggioranza qualificata.

Inoltre, i 25 Paesi che hanno firmato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, il cosiddetto *Fiscal compact*, hanno acconsentito ad applicare la votazione a maggioranza qualificata inversa in una fase iniziale della procedura, ad esempio quando si decide se un Paese dell'UE debba essere sottoposto a una PDE.

Si segnala, infine, che ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 9, del regolamento (UE) n. 1303/2013 sui **fondi strutturali**, la Commissione europea può, inoltre, rivolgere al Consiglio una proposta di **sospendere parzialmente o totalmente gli impegni o i pagamenti** relativi ai programmi di uno Stato membro se il Consiglio decide, a norma dell'articolo 126, paragrafo 8, o dell'articolo 126, paragrafo 11, TFUE, che lo Stato membro interessato non ha realizzato azioni efficaci per correggere il suo disavanzo eccessivo. La proposta della Commissione europea si ritiene adottata dal Consiglio a meno che esso non decida, tramite un atto di esecuzione, di respingere la proposta a maggioranza qualificata entro un mese della presentazione della proposta della Commissione europea. La sospensione degli impegni si applica agli impegni dai fondi SIE per lo Stato membro interessato a partire dal 1º gennaio dell'anno successivo alla decisione di sospensione.

XVIII LEGISLATURA – DOSSIER EUROPEO, SENATO N. 51 - DOCUMENTAZIONE PER L’ASSEMBLEA, CAMERA N. 11

10 GIUGNO 2019

SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI - UFFICIO PER LE RICERCHE NEI SETTORI ECONOMICO E FINANZIARIO

( 06 6706.2451 -  studi1@senato.it -  @SR_Studi)

CAMERA DEI DEPUTATI - UFFICIO RAPPORTI CON L’UNIONE EUROPEA ( 06 6760.2145 -  cdrue@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro 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.