



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 15.11.2013
C(2013) 8005 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 15.11.2013

sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

{SWD(2013) 606 final}

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 15.11.2013

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 (PSC) 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 2014 presentato dall'Italia il 15 ottobre la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. L'Italia è soggetta al braccio preventivo del PSC e dovrebbe assicurare la realizzazione di progressi sufficienti verso l'obiettivo di medio termine. Poiché nel 2012 (anno in cui l'Italia ha corretto il disavanzo eccessivo) il rapporto debito/PIL era pari al 127%, ossia superiore al valore di riferimento del 60% del PIL, nei tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo l'Italia è altresì soggetta alle disposizioni transitorie relative all'osservanza del criterio del debito e dovrebbe assicurare progressi sufficienti in questo senso.
5. La ripresa del PIL reale prevista per il 2014 nel programma di stabilità di aprile è stata rivista leggermente al ribasso nel documento programmatico di bilancio dell'Italia. La crescita prevista resta trainata da un'accelerazione della domanda esterna mentre la crescita dei consumi privati e degli investimenti è stata riveduta al ribasso. Secondo le previsioni dell'autunno 2013 della Commissione la crescita del PIL reale nel 2014 sarà inferiore a quella prevista dal documento programmatico di bilancio dell'Italia (0,7% contro 1,1%): la composizione è più o meno simile ma è più modesto l'aumento dei consumi privati e delle esportazioni ed è leggermente maggiore il dinamismo degli investimenti. Le previsioni macroeconomiche per il 2014 del documento programmatico di bilancio sembrano pertanto piuttosto ottimistiche. Evidenti rischi di revisione al ribasso derivano dall'esterno (ad esempio espansione più modesta dei mercati d'esportazione e maggiore apprezzamento del tasso di cambio) nonché dalla persistente stretta creditizia.
6. Il regolamento (UE) n. 473/2013 prescrive che il progetto di bilancio sia basato su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente. Le previsioni macroeconomiche e di bilancio contenute nel documento programmatico di bilancio sono state elaborate dal governo, senza il coinvolgimento di altre istituzioni. Il documento programmatico di bilancio afferma che a partire dal

prossimo anno le previsioni saranno approvate dal nuovo e indipendente Ufficio Parlamentare di Bilancio, che avrà in particolare il compito di valutare le previsioni macroeconomiche e di bilancio, di verificare il rispetto delle norme di bilancio (e l'attivazione dei meccanismi di correzione) e di elaborare relazioni sulla sostenibilità di bilancio a lungo termine.

7. Il documento programmatico di bilancio dell'Italia prevede che, dal 3% del 2012 e del 2013, il disavanzo pubblico nel 2014 scenderà al 2,5% del PIL, cioè sarà 0,7 punti percentuali più elevato di quanto previsto nel programma di stabilità. Parte della differenza (circa $\frac{1}{2}$ punto percentuale del PIL) è dovuta ad un peggioramento delle prospettive economiche per il 2013-2014. Un ulteriore $\frac{1}{4}$ di punto percentuale del PIL è attribuibile all'aumento della spesa per investimenti previsto nel documento programmatico di bilancio, che è collegato all'attivazione da parte del governo della cosiddetta "clausola sugli investimenti". Per il 2014 si prevede un calo delle entrate totali leggermente maggiore di quello previsto in aprile, a causa della scadenza di misure una tantum e anche di nuove misure illustrate nel documento programmatico di bilancio. Sul lato della spesa è prevista una minore contrazione del rapporto fra spesa primaria e PIL rispetto al programma di stabilità, in parte a causa di nuove misure (ad es. investimenti supplementari) e in parte a causa di un PIL inferiore. Infine la spesa per interessi in percentuale del PIL dovrebbe stabilizzarsi nel 2014 anche grazie all'ipotesi di calo degli spread. In termini strutturali (ovvero il saldo corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni fornite nel documento programmatico di bilancio, applicando la metodologia concordata) le previsioni del governo implicano un miglioramento generale di 0,5 punti percentuali del PIL nel 2013 e di 0,2 punti percentuali nel 2014 (dopo quello di $\frac{2}{4}$ punti percentuali nel 2012), con una posizione strutturale ancora in disavanzo nel 2014 (-0,7% del PIL).
8. Secondo le previsioni della Commissione nel 2014 il disavanzo sarà pari al 2,7% del PIL (dopo il 3,0% nel 2013), ovvero più elevato dello 0,2% del PIL rispetto al documento programmatico di bilancio. Ciò è spiegato sostanzialmente dalla minore crescita economica, in maniera tale che il saldo strutturale è in linea con il saldo strutturale ricalcolato nel documento programmatico di bilancio. I rischi di revisione al ribasso delle previsioni di bilancio sono associati alla mancata piena attuazione delle misure già sancite dalla legislazione e all'indebolimento del documento programmatico di bilancio in Parlamento.
9. Il documento programmatico di bilancio prevede che il debito pubblico lordo si stabilizzi nel 2014 dopo aver raggiunto un picco di circa il 133% nel 2013. Negli anni 2013-2014 il pagamento in corso dei debiti pregressi aggiunge circa 3 punti percentuali del PIL al debito quale definito nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, mentre il sostegno ad altri Stati membri della zona euro aggiunge un ulteriore punto percentuale del PIL. Al contrario, i piani di privatizzazione del governo riducono il rapporto debito/PIL dello 0,5% sia nel 2013 che nel 2014. Secondo le previsioni della Commissione il rapporto debito/PIL continua ad aumentare nel 2014 principalmente a causa di prospettive economiche meno positive e di un'inflazione minore (deflatore del PIL). Inoltre, i proventi delle privatizzazioni non sono presi in considerazione in quanto i piani del governo non sono sufficientemente dettagliati.
10. Il documento programmatico di bilancio prevede varie misure volte a sostenere la crescita e l'occupazione, compensate soltanto parzialmente da misure di

finanziamento. Di conseguenza nel 2014 la posizione nominale di bilancio peggiora di circa lo 0,2% del PIL passando a -2,5% da un andamento previsto di -2,3% a legislazione vigente. Le previsioni della Commissione comprendono una valutazione analoga dell'impatto del documento programmatico di bilancio per il 2014. Le misure volte a stimolare la crescita comportano spese supplementari per circa lo 0,4% del PIL, equamente distribuite tra spese correnti e in conto capitale, e minori entrate per lo 0,4%, principalmente volte a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro attraverso maggiori detrazioni dall'imposta sul reddito da lavoro (mirate ai bassi redditi) e minori contributi dei datori di lavoro per la salute e la sicurezza dei dipendenti. Il finanziamento parziale proviene dallo 0,4% del PIL di maggiore gettito fiscale, ottenuto grazie alla riforma della deducibilità fiscale delle riserve per perdite da prestiti che incide positivamente sul bilancio all'inizio nel 2014 e alla più elevata imposta di bollo sulle attività finanziarie delle famiglie, e da risparmi di spesa per lo 0,2% del PIL.

11. Sia nel 2013 che nel 2014 l'Italia è nel periodo di transizione per la valutazione dell'osservanza del criterio del debito. In base ad una valutazione globale del documento programmatico di bilancio, nel 2013 l'Italia sta compiendo progressi sufficienti verso l'osservanza del criterio del debito; nel 2014 tuttavia l'Italia non sta compiendo progressi sufficienti verso l'osservanza del criterio del debito a causa di un insufficiente aggiustamento strutturale secondo le previsioni della Commissione (0,12 punti percentuali del PIL contro gli 0,66 punti percentuali richiesti).
12. Il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita impone agli Stati membri che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo a medio termine di realizzare un aggiustamento strutturale di almeno 0,5 punti percentuali del PIL per compiere progressi sufficienti verso di esso. Inoltre, la raccomandazione specifica formulata nei confronti dell'Italia in luglio domandava di raggiungere l'OMT di un pareggio di bilancio in termini strutturali nel 2014. Il documento programmatico di bilancio rinvia invece il conseguimento dell'OMT al 2015, con un aggiustamento strutturale previsto di soli 0,2 punti percentuali del PIL nel 2014, a causa della maggiore spesa per investimenti che prevede a motivo dell'applicazione della cosiddetta "clausola sugli investimenti". Tuttavia, secondo le previsioni della Commissione, l'Italia non rispetta il criterio del debito nel 2014 e di conseguenza non è ammissibile a beneficiare della clausola sugli investimenti: il paese dovrebbe pertanto continuare a compiere progressi sufficienti verso l'obiettivo a medio termine anche nel 2014, garantendo un aggiustamento strutturale di almeno 0,5 punti percentuali del PIL. A seguito di una valutazione globale del documento programmatico di bilancio dell'Italia, sebbene l'analisi della spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate indichi tassi di crescita in linea con il richiesto percorso di aggiustamento strutturale verso l'OMT nel 2013-2014, il saldo strutturale evidenzia uno scostamento nel 2014, che, se si ripetesse l'anno successivo, potrebbe essere ritenuto significativo e potrebbe mettere a rischio l'osservanza delle prescrizioni del braccio preventivo del PSC.
13. La lieve riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e la maggiore deduzione per il nuovo capitale societario previste nel documento programmatico di bilancio sono un primo passo per attuare la raccomandazione specifica sull'efficienza tributaria formulata nei confronti dell'Italia in luglio nell'ambito del semestre europeo. Tuttavia si prevede che il nuovo tributo per i servizi comunali, che sarà introdotto nel 2014, produrrà un gettito inferiore a quello dell'imposta sugli immobili e del tributo per lo smaltimento dei rifiuti cui doveva sostituirsi, riducendo ulteriormente la possibilità di un

trasferimento più sostanziale del carico fiscale. Le amministrazioni locali avranno una certa flessibilità per ottenere maggiori entrate dal nuovo tributo, ma resta prioritario rivedere il sistema catastale anche per migliorarne l'equità. In merito alla tassazione dei consumi, l'aumento di 1 punto percentuale dell'aliquota IVA ordinaria (salita al 22%) dall'ottobre 2013 non risolve il problema dell'erosione della base imponibile derivante dalla frequente applicazione di aliquote ridotte (del 10% o del 4%). L'attuazione della raccomandazione di adoperarsi per una maggiore efficienza e qualità della spesa pubblica è delegata a un nuovo commissario straordinario incaricato della revisione della spesa.

14. In base alle previsioni dell'autunno 2013, la Commissione ritiene che, nel complesso, vi sia il rischio che il documento programmatico di bilancio per il 2014 non assicuri il rispetto delle disposizioni del PSC. In particolare le previsioni della Commissione evidenziano il rischio che il documento programmatico di bilancio non consenta una riduzione del rapporto debito/PIL in linea con il parametro di riferimento della riduzione del debito. La Commissione è inoltre del parere che l'Italia abbia compiuto progressi limitati per quanto riguarda la parte strutturale delle raccomandazioni di bilancio formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo. La Commissione invita le autorità ad adottare, nell'ambito del processo di bilancio nazionale, le misure necessarie per assicurare che il bilancio 2014 sia pienamente conforme con il PSC e in particolare per affrontare i rischi individuati dalla Commissione nella valutazione del documento programmatico di bilancio. La Commissione invita altresì le autorità ad accelerare i progressi verso l'attuazione delle raccomandazioni di bilancio formulate nel contesto del semestre europeo.

Fatto a Bruxelles, il 15.11.2013

Per la Commissione
Olli REHN
Il vicepresidente

