

Bruxelles, 18 novembre 2016  
(OR. en)

EG 39/16

EUROGROUP 41  
ECOFIN 1082  
UEM 389

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	16 novembre 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.:	C(2016) 8009 final
Oggetto:	PARERE DELLA COMMISSIONE del 16.11.2016 sul documento programmatico di bilancio dell'Italia
Allegato:	C(2016) 8009 final

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento C(2016) 8009 final.

---



Bruxelles, 16.11.2016  
C(2016) 8009 final

**PARERE DELLA COMMISSIONE**

**del 16.11.2016**

**sul documento programmatico di bilancio dell'Italia**

## **PARERE DELLA COMMISSIONE**

**del 16.11.2016**

### **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 2017 presentato dall'Italia il 18 ottobre 2016 la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. Il parere della Commissione deve essere visto alla luce dei più recenti dati economici e di bilancio. In questo contesto, come indicato nella raccomandazione della Commissione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e nella comunicazione della Commissione "Verso un orientamento positivo della politica di bilancio della zona euro", è importante che l'orientamento aggregato della politica di bilancio della zona euro sia positivo e sostenga la ripresa in atto, garantendo al contempo la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche nazionali.
5. L'Italia è soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita e dovrebbe assicurare la realizzazione di progressi sufficienti verso l'obiettivo minimo di bilancio a medio termine dello 0% del PIL. Nel 2016 dovrebbe limitare 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 provvisoriamente 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. Nel 2017 dovrebbe conseguire un aggiustamento di bilancio annuo verso l'obiettivo a medio termine pari o superiore allo 0,6% del PIL. Poiché il rapporto debito/PIL era pari al 132,3% del PIL nel 2015, l'Italia deve inoltre rispettare la regola del debito.
6. Nel complesso le proiezioni macroeconomiche delineate nel documento programmatico di bilancio dell'Italia per il 2017 appaiono plausibili. Rispetto al

programma di stabilità per il 2016, il documento programmatico di bilancio 2017 dell'Italia ha rivisto al ribasso la previsione di crescita del PIL reale per il 2016 (allo 0,8%), trainata principalmente dalla domanda privata interna, mentre la previsione di crescita del deflatore del PIL è stata confermata all'1%. Le previsioni della Commissione dell'autunno 2016 sono sostanzialmente in linea con tali proiezioni (crescita del PIL reale allo 0,7% e crescita del deflatore del PIL all'1%). Rispetto al programma di stabilità per il 2016, anche per il 2017 il documento programmatico di bilancio prospetta una crescita inferiore del PIL reale (all'1%) e del deflatore del PIL (all'1%), sostanzialmente in linea con le previsioni della Commissione (crescita allo 0,9% e aumento dello 0,9% del deflatore del PIL). Il documento programmatico di bilancio prevede che il tasso di disoccupazione diminuisca maggiormente rispetto a quanto previsto dalla Commissione, pur rimanendo a livelli elevati. I rischi di una revisione in senso peggiorativo di queste previsioni sono legati ad un persistente rallentamento della domanda esterna, all'incertezza politica e al lento adeguamento del settore bancario.

7. L'Italia rispetta l'obbligo previsto dal regolamento (UE) n. 473/2013, secondo cui il progetto di bilancio deve basarsi su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente. Le previsioni macroeconomiche sulle quali si basa il documento programmatico di bilancio sono state validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio, l'organismo italiano indipendente di controllo in materia di bilancio, il quale ha valutato che le previsioni si collocano "nell'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili". Nella valutazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, situandosi in prossimità del limite superiore della forcella di previsione, le proiezioni di crescita presentate dal governo per gli anni successivi al 2017 sono esposte a rischi di revisione al ribasso. La normativa italiana prevede disposizioni specifiche intese a garantire l'indipendenza dell'Ufficio parlamentare di bilancio.
8. Il documento programmatico di bilancio 2017 dell'Italia prevede che il disavanzo pubblico scenderà al 2,4% del PIL nel 2016, in flessione rispetto al 2,6% del 2015, un livello lievemente superiore al 2,3% previsto nel programma di stabilità. Per il 2017 il documento programmatico di bilancio prevede che il disavanzo pubblico scenderà leggermente, arrivando al 2,3% del PIL, ben al di sopra dell'obiettivo dell'1,8% del PIL fissato nel programma di stabilità. La differenza risulta principalmente dalle misure previste nel documento programmatico di bilancio, del valore dello 0,7% del PIL, che hanno l'effetto di incrementare il disavanzo. Il previsto peggioramento (ricalcolato) del saldo strutturale per il 2016 (0,6% del PIL) è in linea con il programma di stabilità. Per il 2017 il saldo strutturale (ricalcolato) dovrebbe segnare un peggioramento attorno allo 0,5% del PIL a fronte dell'aggiustamento strutturale (ricalcolato) pari a zero previsto nel programma di stabilità. Il documento programmatico di bilancio prospetta che il rapporto debito/PIL tocchi il picco del 132,8% nel 2016 per poi scendere leggermente al 132,6% nel 2017.
9. Il calo della spesa per interessi dopo il picco raggiunto nel 2012 ha contribuito in misura determinante a migliorare il saldo strutturale tra il 2012 e il 2015, ma anche in parte a compensare un certo peggioramento del saldo primario strutturale. Nel 2016 e nel 2017 il previsto peggioramento del saldo strutturale dell'Italia è accompagnato da un peggioramento più che proporzionale del saldo primario strutturale.

10. Nel documento programmatico di bilancio per il 2016 e nel programma di stabilità 2016 l'Italia ha qualificato come notevoli le ripercussioni sul bilancio dell'eccezionale afflusso di rifugiati e di altri costi di sicurezza legati alla minaccia terroristica, che dovrebbero essere considerati eventi inconsueti non soggetti al controllo del governo ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97. Le disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 consentono di tenere conto di tali spese supplementari, in quanto l'afflusso dei rifugiati e la minaccia terroristica sono eventi eccezionali, il loro impatto sulle finanze pubbliche italiane è considerevole e la sostenibilità non risulterebbe compromessa consentendo una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. In particolare l'Italia ha chiesto una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine dello 0,2% del PIL nel 2016 in relazione alle eccezionali misure di sicurezza. Tuttavia la Commissione ha ritenuto provvisoriamente che l'Italia sia idonea a beneficiare di una tolleranza pari allo 0,06% del PIL in relazione alle spese che, a giudizio della Commissione, presentano un nesso evidente e diretto con la sicurezza. Per quanto riguarda l'incidenza dell'eccezionale afflusso di rifugiati, l'Italia ha chiesto una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine pari allo 0,2% del PIL nel 2016, corrispondente al costo annuale stimato (al netto dei contributi dell'UE) sostenuto in relazione alla crisi dei rifugiati. Tuttavia la Commissione ha ritenuto provvisoriamente che l'Italia sia idonea a beneficiare di una tolleranza pari allo 0,04% del PIL per il 2016, corrispondente alle spese supplementari sostenute in relazione ai rifugiati in quell'anno rispetto al 2015. Il documento programmatico di bilancio 2017 dell'Italia ha confermato tali importi. La Commissione effettuerà una valutazione finale, anche per gli importi ammissibili, nella primavera del 2017 sulla base dei dati notificati dalle autorità.
11. Il documento programmatico di bilancio indica che il progetto di bilancio per il 2017 comprende spese eccezionali per un importo pari a circa lo 0,4% del PIL in relazione alla crisi dei rifugiati in atto e a un piano di investimenti a fini di prevenzione per la tutela del territorio nazionale contro i rischi sismici. Per quanto riguarda l'eccezionale afflusso di rifugiati, il documento programmatico di bilancio conferma l'incidenza di bilancio prevista pari allo 0,2% del PIL nel 2016 e allo 0,22% del PIL nel 2017. Attraverso il documento programmatico di bilancio le autorità italiane richiedono una deviazione temporanea aggiuntiva dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine pari allo 0,16% del PIL nel 2017, corrispondente alla differenza tra i costi complessivi previsti per il 2017 e la spesa media nel periodo 2011-2013, prima dell'acutizzazione della crisi dei rifugiati. In passato la Commissione ha adottato un approccio flessibile per quanto concerne i costi finanziari sostenuti da vari Stati membri a causa della crisi dei rifugiati. Il Consiglio europeo dell'ottobre 2016 ha riconosciuto il "considerevole contributo, anche di natura finanziaria, apportato negli ultimi anni dagli Stati membri in prima linea". Nel caso dell'Italia, la Commissione ha concesso deviazioni temporanee pari allo 0,07% del PIL in relazioni ai costi aggiuntivi sostenuti nel 2015 e nel 2016. La Commissione è disposta a prendere in considerazione, a tempo debito, un'ulteriore deviazione nel 2017. Per quanto riguarda i costi legati al terremoto, la Commissione riconosce che l'Italia ha dovuto affrontare un'attività sismica senza precedenti nel corso degli ultimi mesi. Il documento programmatico di bilancio contiene le spese relative alla gestione dell'emergenza e al cosiddetto "piano di investimenti a fini di prevenzione per la tutela del territorio nazionale contro i rischi sismici". A causa

della natura complementare di queste spese, che rende più sfumato il collegamento tra gli interventi di emergenza e quelli di prevenzione, e del ripetersi di forti terremoti, la Commissione è disposta a prendere in considerazione un approccio più globale per quanto riguarda il trattamento specifico delle spese legate agli eventi sismici, e continuerà a collaborare in tal senso con le autorità italiane. Pertanto lo 0,18% del PIL stanziato dal governo a tale scopo nel 2017 secondo le autorità potrebbe essere considerato idoneo a beneficiare della "clausola sugli eventi inconsueti". Per gli anni successivi solo le modifiche incrementali positive delle risorse stanziata a questo fine sarebbero considerate idonee a beneficiare di altre eventuali deviazioni temporanee. In relazione alle spese connesse sia al terremoto che alla migrazione, per la valutazione da parte della Commissione le autorità italiane dovranno fornire i necessari dati *ex ante* ed *ex post*.

12. Le misure su cui si fonda il documento programmatico di bilancio dell'Italia esercitano un impatto netto negativo sul disavanzo nominale del 2017 pari allo 0,7% del PIL in valore nominale. Tra le misure che hanno l'effetto di incrementare il disavanzo si annoverano la sterilizzazione dell'aumento dell'IVA già previsto per legge, un piano di investimenti a fini di prevenzione per la tutela del territorio nazionale contro i rischi sismici, spese supplementari per l'assistenza e la ricostruzione a seguito del recente sisma, misure di aumento della spesa per le pensioni, il rinnovo dei contratti di categoria del settore pubblico e risorse per aumentare la spesa per l'istruzione. Tra le misure che hanno l'effetto di ridurre il disavanzo si annoverano disposizioni volte a migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e la lotta all'evasione fiscale, la proroga a fine luglio 2017 della scadenza per la collaborazione volontaria ("voluntary disclosure") sulle attività detenute all'estero, la vendita di licenze di banda larga, e, fra quelle di natura strutturale, la razionalizzazione delle spese dei ministeri e la riduzione del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio o degli utili reinvestiti esentati dal pagamento dell'imposta sul reddito delle società in base al cosiddetto "aiuto alla crescita economica". Al fine di salvaguardare formalmente gli obiettivi di bilancio previsti, nel documento programmatico di bilancio viene mantenuto un considerevole aumento dell'IVA a partire dal 2018, eventualmente sostituibile con altri provvedimenti di impatto equivalente sul bilancio. Sono stati introdotti incentivi significativi per gli investimenti privati, molti dei quali, tuttavia, incideranno sul saldo delle amministrazioni pubbliche solo a partire dal 2018.

In generale la Commissione ritiene che molte delle misure di riduzione del disavanzo contenute nel documento programmatico di bilancio, per esempio al fine di migliorare il rispetto dell'obbligo tributario, abbiano un effetto molto incerto a causa della loro componente comportamentale, e che molte misure espansionistiche, quali l'ulteriore aumento della spesa pensionistica, possano portare nel breve termine a un aumento della domanda, ma che probabilmente non contribuiranno a stimolare la crescita potenziale.

13. Secondo le previsioni della Commissione, sia nel 2016 che nel 2017 il disavanzo nominale si attesterà al 2,4% del PIL. Il disavanzo nominale leggermente più elevato previsto dalla Commissione per il 2017 rispetto al documento programmatico di bilancio deriva da una minore crescita nominale del PIL e da una valutazione più prudente di alcune misure di finanziamento volte a migliorare il rispetto dell'obbligo tributario. Secondo le proiezioni, il peggioramento del saldo strutturale sarà dello 0,5% del PIL nel 2016, cui seguirà nel 2017 un ulteriore peggioramento

dello 0,5%. Nel complesso, i rischi di dover rivedere in senso peggiorativo le proiezioni di bilancio sia della Commissione sia del governo sono connessi alla possibilità che i risultati macroeconomici siano peggiori del previsto, tra l'altro a causa della persistenza di un livello basso di inflazione, e a un'attuazione parziale o inadeguata delle misure (di riduzione del disavanzo) previste dal documento programmatico di bilancio. La Commissione prevede un rapporto debito/PIL leggermente superiore rispetto al documento programmatico di bilancio, pari al 133% nel 2016 e al 133,1% nel 2017, principalmente a causa della minore crescita del PIL nominale. I rischi che pesano sulle proiezioni del debito per il 2017 sono legati soprattutto alla possibilità di prospettive di crescita peggiori del previsto, provenienti dalle privatizzazioni inferiori e un tasso più basso d'inflazione.

14. Il 18 maggio 2016 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE perché nel 2015 l'Italia non ha compiuto progressi sufficienti verso l'osservanza della regola del debito. Dalle conclusioni della relazione emergeva che, valutando tutti i fattori significativi, la regola del debito era da considerarsi rispettata. Sulla base del documento programmatico di bilancio e delle previsioni della Commissione, la regola del debito non dovrebbe essere rispettata nel 2016 e nel 2017.
15. Nel 2016 il previsto peggioramento (ricalcolato) del saldo strutturale dello 0,6% del PIL risultante dal documento programmatico di bilancio indica una qualche deviazione dall'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine, tenuto conto della tolleranza totale provvisoria concessa nel quadro della clausola sugli investimenti e sulle riforme strutturali. È invece rispettato il parametro di riferimento per la spesa. La discrepanza tra i due indicatori è dovuta principalmente al fatto che il parametro di riferimento per la spesa nel 2016 beneficia di ingenti misure a tantum e dell'uso di un deflatore del PIL basato anche sulle previsioni della Commissione della primavera 2015, gonfiate da un innalzamento dell'IVA che è stato successivamente abrogato. Nel complesso, se la tolleranza dello 0,75% del PIL sarà confermata, l'Italia prevede una certa deviazione dal percorso di aggiustamento richiesto nel 2016 per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine. Alla stessa conclusione si perviene basandosi sulle previsioni della Commissione dell'autunno 2016. Tuttavia una condizione necessaria per la concessione di questa tolleranza era la ripresa da parte dell'Italia del percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine nel 2017, condizione che, in base sia al documento programmatico di bilancio che alle previsioni della Commissione, non sembra essere soddisfatta. Inoltre, anche se una valutazione finale potrà essere effettuata solamente nella primavera 2017, le informazioni preliminari indicano che gli investimenti cofinanziati dovrebbero essere al di sotto della tolleranza concessa pari allo 0,25% del PIL nel 2016. Una valutazione globale che escluda la tolleranza supplementare dello 0,35% del PIL concessa nella primavera 2016 indicherebbe un rischio di deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine nel 2016. Questa conclusione non muta se dai requisiti del braccio preventivo si sottrae l'incidenza di bilancio supplementare dell'eccezionale afflusso di rifugiati e dei costi di sicurezza legati alla minaccia terroristica (complessivamente lo 0,1% del PIL, da confermare *ex post*).

Il documento programmatico di bilancio prevede un peggioramento (ricalcolato) del saldo strutturale dello 0,5% del PIL nel 2017; rispetto al miglioramento pari o superiore allo 0,6% del PIL raccomandato dal Consiglio nella raccomandazione

specifica per paese, si profila quindi il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine. Questo è confermato anche dal parametro di riferimento per la spesa. Le previsioni della Commissione evidenziano anche per il 2017 il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine. Questa conclusione non muta se dai requisiti del braccio preventivo si sottrae l'incidenza di bilancio dell'eccezionale afflusso di rifugiati e del piano di investimenti a fini di prevenzione per la tutela del territorio nazionale contro i rischi sismici (da confermare *ex post*).

16. L'Italia ha adottato provvedimenti per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e riformare il sistema impositivo in generale. Riguardo al cuneo fiscale, il documento programmatico di bilancio 2017 dell'Italia prevede la riduzione delle aliquote fiscali sui premi di produttività per promuovere la contrattazione decentrata, l'esenzione dal pagamento dei contributi previdenziali per i datori di lavoro che assumono studenti che hanno partecipato a programmi di tirocinio nella stessa azienda, e per gli agricoltori di età inferiore a 40 anni, e la riduzione dell'aliquota dei contributi previdenziali per i lavoratori autonomi. Tuttavia la raccomandazione di procedere alla riforma dei valori catastali e alla revisione a tutto campo delle agevolazioni fiscali non è stata attuata. Di recente è stata adottata una riforma del processo di bilancio finalizzata a rendere la revisione della spesa parte integrante del processo stesso, a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, come raccomandato; per conseguire tale obiettivo sarà tuttavia necessaria la piena attuazione della riforma.
17. Nel complesso, la Commissione è del parere che il documento programmatico di bilancio dell'Italia, attualmente sottoposta al braccio preventivo e soggetta alla regola del debito, sia a rischio di non conformità alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. In particolare, secondo le previsioni della Commissione dell'autunno 2016, vi è un rischio di deviazione significativa dal percorso di aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2017. Inoltre, senza la tolleranza totale dello 0,75% del PIL concessa nel quadro della clausola sugli investimenti e sulle riforme strutturali, le previsioni della Commissione dell'autunno 2016 indicano un rischio di deviazione significativa dal percorso di aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine anche nel 2016. La Commissione, in linea con la sua comunicazione "Verso un orientamento positivo della politica di bilancio della zona euro", invita quindi le autorità ad adottare nell'ambito del processo di bilancio nazionale le misure necessarie per garantire che il bilancio 2017 sia conforme al patto di stabilità e crescita.

La Commissione ritiene inoltre che l'Italia abbia compiuto qualche progresso per quanto riguarda la parte strutturale delle raccomandazioni di bilancio specifiche per paese formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo 2016, e pertanto invita le autorità a proseguire in tale direzione. I progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese saranno soggetti a una valutazione approfondita nel quadro delle relazioni per paese 2017 e nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese che il Consiglio adotterà nel 2017.

Fatto a Bruxelles, il 16.11.2016

*Per la Commissione*  
*Pierre MOSCOVICI*  
*Membro della Commissione*

