COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.11.2014
SWD(2014) 8806 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Analisi del documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

che accompagna il documento

PARERE DELLA COMMISSIONE

sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

{C(2014) 8806 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Analisi del documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

che accompagna il documento

PARERE DELLA COMMISSIONE

sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA

1. INTRODUZIONE

Il 16 ottobre 2014 l'Italia ha presentato il documento programmatico di bilancio per il 2015 conformemente al regolamento (UE) n. 473/2013 compreso nel "tuo-pack". L'Italia è soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita (PSC) e dovrebbe assicurare la realizzazione di progressi sufficienti verso l'obiettivo a medio termine (OMT) di un pareggio di bilancio in termini strutturali. Poiché l'analisi preliminare della Commissione ha indicato che il documento programmatico di bilancio (DPB) presentato prevedeva una deviazione significativa dal percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine, il 22 ottobre 2014 è stata inviata all'Italia una lettera che chiedeva i motivi per cui era stata prevista l'inosservanza delle prescrizioni del braccio preventivo del PSC nel 2015. In risposta alla lettera della Commissione, il 27 ottobre 2014 le autorità italiane hanno pubblicamente annunciato ulteriori misure (per un valore di 4,53 miliardi di EUR, ovvero circa lo 0,3% del PIL, come indicato nella tabella 1 qui di seguito) per migliorare il percorso di avvicinamento all'OMT e il 30 ottobre 2014 hanno inviato tabelle aggiornate ad integrazione del documento programmatico di bilancio (di seguito "DPB aggiornato").

Poiché nel 2012 (anno in cui l'Italia ha corretto il disavanzo eccessivo) il rapporto debito/PIL era pari al 122%, 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 parametro di riduzione del debito e in questo periodo dovrebbe assicurare progressi sufficienti in tal senso.

La sezione 2 del presente documento illustra le prospettive macroeconomiche su cui si fonda il documento programmatico di bilancio e fornisce una valutazione basata sulle previsioni della Commissione. La sezione 3 illustra gli sviluppi di bilancio recenti e previsti stando al DPB aggiornato, segnatamente le misure annunciate dalle autorità italiane il 27 ottobre 2014, e contiene un'analisi dei rischi quanto alla loro realizzazione sulla base delle previsioni della Commissione. In particolare, essa esamina anche le misure su cui si fonda il DPB aggiornato. La sezione 4 valuta gli sviluppi di bilancio recenti e previsti nel 2014-2015 (anche tenendo conto dei rischi quanto alla loro realizzazione) rispetto agli obblighi derivanti dal PSC. La sezione 5 contiene un'analisi dell'attuazione delle riforme strutturali e di bilancio in risposta alle ultime raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio l'8 luglio 2014, in particolare delle riforme intese a ridurre il cuneo fiscale. La sezione 6 riassume le conclusioni principali del presente documento.

Tabella 1. Misure aggiuntive annunciate dal governo il 27 ottobre 2014

Descrizione della misura	**Impatto stimato sul bilancio - ITALIA (in miliardi di EUR)**	**Impatto stimato sul bilancio - COM (in miliardi di EUR)**
Assegnazione alla riduzione del disavanzo di un fondo inizialmente istituito per ridurre gli oneri fiscali	+3,3	+3,3
Estensione del meccanismo dell'inversione contabile (cfr. riquadro 2) al settore del commercio al dettaglio (previa autorizzazione UE). Le risorse previste sono garantite da un aumento delle accise sotto forma di clausola di salvaguardia.	+0,73	+0,73
Riduzione della quota di risorse nazionali assegnate al cofinanziamento dei fondi di coesione dell'UE esenti dai massimali del patto di stabilità interno che si applica alle Regioni.	+0,5	+0,5
Totale	**+4,53**	**+4,53**
Totale (in % del PIL)	**+0,275**	**+0,275**

2. SVILUPPI MACROECONOMICI SU CUI SI FONDA IL DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO

Il documento programmatico di bilancio ha rivisto notevolmente al ribasso le prospettive del PIL reale per il 2014 (cfr. riquadro 1), con una contrazione dello 0,3% rispetto alla crescita dello 0,8% prevista in primavera nel programma di stabilità 2014 dell'Italia. Una crescita delle esportazioni più debole del previsto, indotta dal rallentamento del commercio mondiale nel primo semestre dell'anno, unitamente al persistere di rigide condizioni di finanziamento (nonostante il rimborso dei debiti commerciali pregressi), non ha portato l'attesa ripresa degli investimenti che, secondo le previsioni attuali, dovrebbero subire un'ulteriore contrazione nel 2014. Una domanda più fiacca, a sua volta, limita la crescita delle importazioni rispetto alle previsioni contenute nel programma di stabilità. Dopo aver integrato nel SEC 2010 i dati relativi al secondo trimestre, la Commissione prevede una contrazione del PIL reale leggermente più vigorosa nel 2014 (0,4%), ma caratterizzata da una composizione analoga. Inoltre, il DPB dell'Italia rivede notevolmente al ribasso l'inflazione IPCA del 2014, fissandola allo 0,4% rispetto allo 0,9% indicato nel programma di stabilità per il 2014 (previsioni della Commissione: 0,2%).

Per il 2015, il documento programmatico di bilancio prevede una ripresa del PIL reale molto più lenta rispetto al programma di stabilità 2014 (pari allo 0,6% rispetto all'1,3%) principalmente a causa della revisione al ribasso delle esportazioni e degli investimenti. Le previsioni della Commissione prospettano la stessa crescita del PIL reale indicata nel documento programmatico di bilancio, benché la domanda interna finale vi concorra in misura inferiore, controbilanciata da esportazioni più dinamiche. In particolare, la Commissione prevede un incremento più modesto dei consumi privati e, di conseguenza, della domanda interna, dal momento che l'occupazione è destinata a stabilizzarsi, mentre un

tasso di cambio più basso favorisce le esportazioni. A causa del previsto indebolimento della domanda interna, la Commissione prevede che la crescita delle importazioni sia inferiore a quella indicata nel documento programmatico di bilancio. Dato inoltre che le esportazioni sono più forti rispetto a quanto previsto nel DPB, l'avanzo nei confronti del resto del mondo è più alto nelle previsioni della Commissione (1,7% contro 0,8% del PIL). Per quanto riguarda l'evoluzione dei prezzi, sia le previsioni della Commissione sia il documento programmatico di bilancio prevedono che l'inflazione rimanga molto bassa nel 2015, pari allo 0,5% circa, al di sotto dell'1,2% indicato dal programma di stabilità del 2014. La Commissione e le autorità italiane sono concordi nel prevedere che la disoccupazione resti a livelli molto elevati.

Le proiezioni macroeconomiche delineate nel documento programmatico di bilancio dell'Italia appaiono realistiche e sostanzialmente in linea con quelle della Commissione, fatta eccezione per una composizione leggermente diversa della crescita nel 2015. I rischi di revisione al ribasso sono legati ad un'ulteriore perdita di slancio nella ripresa della domanda esterna. Inoltre, tassi di interesse reali più alti accrescerebbero la pressione per la riduzione dell'indebitamento sulle imprese e sul settore pubblico, gravando di conseguenza sugli investimenti. Quanto agli aspetti positivi, le prospettive di crescita potrebbero trarre beneficio da una proficua attuazione del processo di riforma.

Riquadro 1. Previsioni macroeconomiche su cui si fonda il bilancio dell'Italia

Il documento programmatico di bilancio (DPB) si basa su un quadro macroeconomico già presentato nell'aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) dell'Italia del 30 settembre 2014. Il DEF presenta un *quadro tendenziale*, basato sull'ipotesi di legislazione invariata, e un *quadro programmatico*, che comprende l'impatto delle misure proposte nel documento programmatico di bilancio. I due quadri macroeconomici sono stati elaborati dal governo e approvati dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), l'organismo italiano di controllo indipendente in materia di bilancio recentemente istituito, in linea con la raccomandazione del Consiglio di luglio 2014. Le validazioni, menzionate nel documento programmatico di bilancio, hanno assunto la forma di due lettere distinte (datate rispettivamente 29 settembre 2014 e 10 ottobre 2014) indirizzate al ministro italiano dell'Economia e delle finanze e pubblicate sul sito web dell'UPB. Entrambe le lettere certificano che i rispettivi scenari previsionali "*si collocano nell'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili*". È inoltre opportuno rilevare che il 4 novembre 2014, nel corso di un'audizione parlamentare[1], il presidente dell'UPB ha confermato la validità del *quadro programmatico* alla base del DPB, anche tenendo conto dell'integrazione delle misure annunciate il 27 ottobre 2014.

È la prima volta che le ipotesi macroeconomiche del governo su cui si basa un documento di bilancio sono valutate da un organismo di controllo nazionale indipendente. L'autonomia funzionale dell'UPB è garantita da disposizioni nazionali, in linea con i requisiti di cui al regolamento (UE) n. 473/2013. Il suo mandato generale, definito nella legge italiana 24 dicembre 2012, n. 243 prevede la valutazione delle previsioni macroeconomiche e di bilancio e dell'osservanza delle regole di bilancio numeriche.

L'UPB è stato istituito con la legge costituzionale italiana 20 aprile 2012, n. 1, ulteriormente dettagliata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 la quale dispone che l'UPB: i) opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; ii) è costituito da un consiglio di

[1] Cfr. "Audizione preliminare nell'ambito dell'attività conoscitiva all'esame dei documenti di bilancio per il triennio 2015-17 del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio" all'indirizzo: http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/ufficio_parlamentare_bilancio/Audizione_Presidente_UPB_04_11_2014.pdf

tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza; iii) ha accesso a tutte le banche di dati pertinenti delle pubbliche amministrazioni; iv) ha facoltà di comunicare autonomamente al pubblico con un sito web separato; v) dispone di un'adeguata dotazione finanziaria; vi) può disporre di una dotazione di personale che non superi le 40 unità. In pratica, a maggio 2014 i membri del consiglio sono stati nominati per un mandato non rinnovabile di sei anni, a settembre 2014 è stato firmato un memorandum d'intesa con il ministero dell'Economia e delle finanze in materia di scambio di informazioni ed è in corso l'assunzione di personale.

Tabella 2. Confronto tra previsioni e sviluppi a livello macroeconomico

	2013	2014			2015		
	COM	PS	DPB	COM	PS	DPB	COM
PIL reale (variazione in %)	-1,9	0,8	-0,3	-0,4	1,3	0,6	0,6
Consumi privati (variazione in %)	-2,8	0,2	0,1	0,2	0,9	1,0	0,4
Investimenti lordi fissi (variazione in %)	-5,4	2,0	-2,1	-2,5	3,0	1,5	1,4
Esportazioni di beni e servizi (variazione in %)	0,6	4,0	1,9	1,5	4,4	2,8	3,4
Importazioni di beni e servizi (variazione in %)	-2,7	2,8	1,8	1,3	4,4	3,4	2,7
Contributi alla crescita del PIL reale:							
- Domanda interna finale	-2,9	0,5	-0,3	-0,5	1,1	0,7	0,4
- Variazione delle scorte	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
- Esportazioni nette	0,9	0,5	0,1	0,1	0,2	-0,1	0,3
Divario tra produzione effettiva e potenziale[1]	-4,2	-3,6	-4,1	-4,5	-2,7	-3,1	-3,4
Occupazione (variazione in %)	-2,0	-0,6	-0,4	-0,5	0,8	0,3	0,1
Tasso di disoccupazione (in %)	12,2	12,8	12,6	12,6	12,5	12,5	12,6
Produttività del lavoro (variazione in %)	-0,2	1,4	0,1	0,0	0,5	0,4	0,4
Inflazione IAPC (in %)	1,3	0,9	0,4	0,2	1,2	0,5	0,5
Deflatore del PIL (variazione in %)	1,4	1,0	0,8	0,4	1,2	0,6	0,5
Redditi da lavoro dipendente (pro capite, variazione in %)	1,2	1,0	0,8	0,8	1,4	0,8	0,6
Accreditamento/indebitamento netto nei confronti del resto del mondo (in % del PIL)	1,0	1,5	1,0	1,6	1,5	0,8	1,7

Nota:

[1]In percentuale del PIL potenziale; la crescita del PIL potenziale è ricalcolata dai servizi della Commissione sulla base del quadro programmatico e applicando la metodologia concordata.

Fonte:
Programma di stabilità 2014 (PS - SEC 95); documento programmatico di bilancio 2015 (DPB - SEC 2010); previsioni dell'autunno 2014 della Commissione (COM - SEC 2010); calcoli dei servizi della Commissione.

3. SVILUPPI DI BILANCIO RECENTI E PREVISTI

3.1. Evoluzione del disavanzo

Il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede un aumento del disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 3,0% nel 2014[2], rispetto al 2,8% del PIL nel 2013 (SEC 2010), mentre il disavanzo per il 2014 previsto nel programma di stabilità di aprile era pari al 2,6% del PIL, rispetto al 3,0% del 2013 (SEC 1995).

[2] Né il documento programmatico di bilancio aggiornato né le previsioni della Commissione tengono conto, nei dati relativi al disavanzo, della recente decisione dell'UE relativa alle ulteriori risorse proprie con le quali l'Italia dovrà contribuire al bilancio dell'UE in seguito alla revisione dell'RNL a norma del SEC 2010 per il periodo 1995-2013. Più precisamente, la decisione implicherebbe un ulteriore contributo pari allo 0,09% circa del PIL da maturare nel 2014, incrementando così il rischio di un disavanzo superiore al 3% per quest'anno. Di contro, le minori risorse richieste per il bilancio dell'UE comporterebbero un contributo inferiore dello 0,07% circa del PIL nel 2014 o 2015. Nel complesso, la decisione avrà pertanto un impatto negativo netto marginale nel periodo 2014-2015.

Nel 2014 il disavanzo più elevato riflette la revisione al ribasso dell'avanzo primario previsto (all'1,7% del PIL rispetto al 2,6% nel programma di stabilità), dovuta principalmente a un andamento dell'economia peggiore del previsto. Inoltre, nel quadro del SEC 2010, il riconoscimento di importanti crediti fiscali delle banche connessi con le perdite pregresse (attività fiscali differite) pesa più del previsto sul disavanzo (circa lo 0,4% del PIL rispetto allo 0,2%). Tuttavia, nel documento programmatico di bilancio aggiornato la spesa per interessi è inferiore a quanto previsto nel programma di stabilità (4,7% del PIL rispetto al 5,2%), a causa di rendimenti inferiori e della riduzione di 0,2 punti percentuali di PIL generata dal fatto che gli interessi su operazioni di swap non sono inclusi nella spesa per interessi.

Le previsioni della Commissione indicano inoltre che il disavanzo si attesterà nel 2014 al 3,0% del PIL, con una rigida esecuzione del bilancio negli ultimi mesi dell'anno.

Per il 2015 il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede che il disavanzo pubblico scenderà al 2,6% del PIL, percentuale significativamente più consistente rispetto a quella indicata nel programma di stabilità (1,8% del PIL). La differenza (0,4 punti percentuali) si spiega in parte con una posizione di partenza più sfavorevole nel 2014. Altri 0,4 punti percentuali potrebbero essere giustificati da una crescita del PIL reale più bassa nel 2015 (0,6% rispetto a 1,3%). L'impatto complessivo a incremento del disavanzo derivante dalle ulteriori misure contenute nel documento programmatico di bilancio aggiornato è pari a circa 0,4 punti percentuali di PIL. Tutto ciò è in parte compensato dalla prevista diminuzione della spesa per interessi (0,5 punti percentuali).

Sul versante delle entrate, nel 2015 le entrate totali (in termini nominali) dovrebbero aumentare in linea con la crescita del PIL nominale (ossia dell'1,2%) rimanendo stabili in percentuale del PIL. In termini di composizione, il previsto aumento delle imposte correnti sul reddito in percentuale del PIL è compensato da una riduzione dei contributi sociali derivante dalle misure previste nel DPB (cfr. la sezione 3.3 di seguito per ulteriori dettagli).

Sul versante della spesa, nel 2015 la spesa primaria dovrebbe aumentare in termini nominali dello 0,7% su base annua, con una variazione complessiva della composizione nella direzione dei trasferimenti sociali, sui quali influisce il credito d'imposta permanente a vantaggio dei dipendenti con bassi livelli retributivi. Il calo dei consumi intermedi, dei contributi e dei trasferimenti in conto capitale è dovuto ai risparmi previsti nella pubblica amministrazione (anche ai livelli locali di governo). La proroga del congelamento dei salari spiega perché i redditi da lavoro dipendente dovrebbero aumentare leggermente nel 2015 (cfr. la sezione 3.3 di seguito per ulteriori dettagli).

In termini strutturali[3], i piani del governo previsti nel documento programmatico di bilancio aggiornato comportano un deterioramento del saldo nel 2014 (-0,3 punti percentuali di PIL) e un miglioramento marginale nel 2015 (+0,3 punti percentuali di PIL), con una posizione strutturale (ricalcolata) ancora in disavanzo nel 2015.

Secondo le previsioni della Commissione, che tengono conto delle misure contenute nel documento programmatico di bilancio aggiornato, il disavanzo dovrebbe essere pari al 2,7% del PIL nel 2015, più basso rispetto al 3% del 2014. L'aggiustamento strutturale previsto è pari a 0,1 punto percentuale nel 2015, a seguito di un deterioramento strutturale di -0,1 punto percentuale nel 2014. Le differenze rispetto al DPB aggiornato per il 2015 sono principalmente dovute a una valutazione più prudente delle misure specifiche contenute nel

[3] Bilancio corretto per ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel documento programmatico di bilancio, secondo la metodologia concordata.

DPB aggiornato (ad esempio, la lotta contro l'evasione fiscale tramite adempimento volontariato/spesometro e le entrate aggiuntive derivanti dal gioco d'azzardo), il cui risultato di bilancio è caratterizzato da una marcata incertezza, non da ultimo in ragione della rilevanza della componente comportamentale intrinseca. Altre lievi differenze riguardano la composizione leggermente diversa dei risultati in termini di crescita e di inflazione tra quanto previsto dalla Commissione e quanto indicato nel quadro macroeconomico del documento programmatico di bilancio per il 2014-2015.

I rischi complessivi di dover rivedere al ribasso queste proiezioni di bilancio sono associati a risultati macroeconomici che potrebbero essere peggiori del previsto, tra cui il persistere di un basso livello di inflazione, nonché l'attuazione parziale o inadeguata delle misure previste nel DPB aggiornato. Inoltre, i rischi in termini di qualità dell'esecuzione del bilancio derivano dal fatto che trasferimenti più esigui dall'amministrazione centrale, che sono parte dei risparmi previsti, potrebbero parzialmente tradursi o in una minore spesa in conto capitale o in un aumento delle imposte a livello subnazionale (cfr. la sezione 3.3 per ulteriori dettagli).

Tabella 3. Composizione dell'aggiustamento di bilancio

(in % del PIL)	2013	2014			2015			Variazione: 2013-2015
	COM	PS	DPB	COM	PS	DPB	COM	DPB
Entrate	**47,7**	**47,9**	***47,7***	**47,8**	**47,8**	***47,7***	**47,7**	**0,0**
di cui:								
- Imposte sulla produzione e sulle importazioni	14,8	15,0	*15,2*	15,3	15,1	*15,2*	15,1	0,4
- Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc	14,9	15,3	*14,6*	14,6	15,2	*14,9*	15,0	0,0
- Imposte in conto capitale (capital taxes)	0,3	0,1	*0,1*	0,1	0,1	*0,1*	0,1	-0,2
- Contributi sociali	13,3	13,6	*13,3*	13,3	13,6	*13,0*	13,0	-0,3
- Altro (residuo)	4,4	3,9	*4,5*	4,5	3,8	*4,5*	4,5	0,1
Spese	**50,5**	**50,6**	**50,8**	**50,8**	**49,9**	**50,3**	**50,4**	**-0,2**
di cui:								
- Spesa primaria	45,7	45,4	46,1	46,1	44,9	45,8	45,9	0,1
di cui:								
Redditi da lavoro dipendente	10,2	10,3	10,0	10,1	10,0	10,0	10,0	-0,2
Consumi intermedi	5,4	5,4	5,2	5,2	5,3	4,7	5,0	-0,7
Contributi sociali	22,4	23,5	23,1	23,2	23,4	23,6	23,6	1,2
Contributi	1,7	1,1	1,7	1,8	1,0	1,5	1,6	-0,2
Investimenti lordi fissi	2,4	1,6	2,2	2,2	1,5	2,3	2,0	-0,1
Altro (residuo)	3,6	3,5	3,9	3,7	3,7	3,7	3,6	0,1
- Spesa per interessi	4,8	5,2	4,7	4,7	5,0	4,5	4,5	-0,3
Saldo delle amministrazioni pubbliche	**-2,8**	**-2,6**	**-3,0**	**-3,0**	**-1,8**	**-2,6**	**-2,7**	**0,2**
Saldo primario	**2,0**	**2,6**	**1,7**	**1,7**	**3,3**	**1,9**	**1,8**	**-0,1**
Misure una tantum e altre misure temporanee	0,2	0,0	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
Saldo delle amministrazioni pubbliche escluse le misure una tantum	**-3,1**	**-2,6**	**-3,3**	**-3,3**	**-1,7**	**-2,5**	**-2,6**	**0,6**
Divario tra produzione effettiva e potenziale[1]	-4,2	-3,6	-4,1	-4,5	-2,7	-3,1	-3,4	1,1
Saldo corretto per il ciclo[1]	-0,6	-0,6	-0,8	-0,6	-0,3	-0,9	-0,9	-0,3
Saldo strutturale[2]	**-0,8**	**-0,6**	**-1,1**	**-0,9**	**-0,2**	**-0,8**	**-0,8**	**0,0**
Saldo primario strutturale[2]	4,0	4,6	3,6	3,8	4,8	3,7	3,7	-0,3

Note:

[1] Il divario tra produzione effettiva e potenziale (in % del PIL potenziale) e il saldo corretto per il ciclo sono ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base del quadro programmatico previsto nel documento programmatico di bilancio, applicando la metodologia concordata.

[2] Saldo (primario) strutturale = saldo (primario) corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

Fonte:

Programma di stabilità 2014 (PS - SEC 95); documento programmatico di bilancio 2015 (DPB - SEC 2010); previsioni dell'autunno 2014 della Commissione (COM - SEC 2010); calcoli dei servizi della Commissione.

3.2. Evoluzione del debito

Il rapporto debito/PIL per il 2013 è stato rivisto al ribasso di 4,7 punti percentuali e fissato al 127,9%, in ragione del passaggio al nuovo SEC 2010. Nel documento programmatico di bilancio aggiornato il rapporto debito pubblico/PIL (SEC 2010) dovrebbe essere pari al 131,6% nel 2014 (cfr. tabella 4), con un aumento

di 3,7 punti percentuali rispetto al 2013 e di 2,3 punti percentuali rispetto a quanto previsto dal programma di stabilità, principalmente a causa di una crescita del PIL nominale più bassa. Più in particolare, l'avanzo primario più modesto previsto nel documento programmatico di bilancio non è sufficiente a compensare il costo del servizio del debito significativamente più alto rispetto alla crescita (cfr. l'effetto valanga nella tabella 4), nonostante tassi di interesse nominali più favorevoli.

Nel 2015 il rapporto debito/PIL dovrebbe raggiungere un picco del 133,1%, con un aumento di 1,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Il programma di stabilità, di contro, prevedeva una diminuzione di 1,6 punti percentuali, soprattutto grazie a un incremento significativo dell'avanzo primario e a livelli più elevati di crescita e di inflazione previsti all'epoca, mentre la spesa per interessi è stata meno favorevole per l'evoluzione del debito. Stando al DPB aggiornato, il rapporto debito/PIL dovrebbe diminuire gradualmente a partire dal 2016, con un anno di ritardo rispetto a quanto previsto nel programma di stabilità (per arrivare al 124,3% nel 2018).

Secondo le previsioni della Commissione l'evoluzione del debito è sostanzialmente in linea con le proiezioni del DPB: il rapporto debito/PIL raggiungerà un picco nel 2015, stimato però a un livello leggermente più elevato pari al 133,8% del PIL, essenzialmente a causa di un'inflazione più bassa sia nel 2014 che nel 2015. Nel 2015 sono inclusi proventi delle privatizzazioni lievemente più modesti di quelli previsti dal governo (rispettivamente 0,5% e 0,7% del PIL).

Tabella 4. Evoluzione del debito

(in % del PIL)	2013	2014			2015		
		PS	DPB	COM	PS	DPB	COM
Rapporto debito lordo/PIL[1]	**127,9**	**134,9**	**131,6**	**132,2**	**133,3**	**133,1**	**133,8**
Variazione del rapporto	5,6	2,3	3,7	4,3	-1,6	1,5	1,7
Contributi[2]*:*							
1. Saldo primario	**-2,0**	**-2,6**	**-1,7**	**-1,7**	**-3,3**	**-1,9**	**-1,8**
2. Effetto "valanga"	**5,5**	**3,0**	**4,1**	**4,6**	**1,8**	**3,0**	**3,1**
di cui:							
Spesa per interessi	4,8	5,2	4,7	4,7	5,1	4,5	4,5
Effetto della crescita	2,4	-1,0	0,4	0,5	-1,7	-0,8	-0,8
Effetto dell'inflazione	-1,7	-1,2	-1,0	-0,6	-1,6	-0,8	-0,6
3. Aggiustamento stock/flussi	**2,1**	**1,8**	**1,4**	**1,3**	**-0,1**	**0,5**	**0,4**
di cui:							
Differenza tra cassa e competenza	0,8	2,2	1,5	1,5	0,1	0,8	0,8
Accumulazione netta di attività finanziarie	1,3	-0,2	0,0	-0,2	-0,4	-0,3	-0,4
di cui proventi da privatizzazioni	-0,1	-0,7	-0,3	0,0	-0,7	-0,7	-0,5
Effetto di valutazione e residuo	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0

Note:

[1] Alla fine del periodo.

[2] L'"effetto valanga" comprende l'effetto della spesa per interessi sul debito accumulato, nonché l'effetto della crescita del PIL reale e dell'inflazione sul rapporto debito/PIL (mediante il denominatore). L'aggiustamento stock/flussi comprende le differenze tra contabilità di cassa e competenza, l'accumulazione di attività finanziarie e l'effetto di valutazione e altri effetti residui.

Fonte:

Programma di stabilità 2014 (PS - SEC 95); documento programmatico di bilancio 2015 (DPB - SEC 2010); previsioni dell'autunno 2014 della Commissione (COM - SEC 2010); calcoli dei servizi della Commissione.

3.3. Misure su cui si fonda il documento programmatico di bilancio

Il documento programmatico di bilancio aggiornato dell'Italia comporta alcune misure espansioniste, come la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, una revisione del sistema dei sussidi di disoccupazione, nonché il sostegno agli investimenti. I tagli alla spesa e l'aumento delle imposte indirette contribuiscono a finanziare in parte tali misure. Nel complesso le politiche predisposte implicano un peggioramento della posizione nominale di bilancio di circa 0,4 punti percentuali di PIL nel 2015 rispetto al quadro tendenziale delle autorità a legislazione vigente, allineandola all'obiettivo di disavanzo del 2,6% del PIL.

Tra le principali misure incluse nel DPB aggiornato che hanno un impatto negativo sul disavanzo si annoverano: i) la riduzione degli oneri fiscali sul lavoro generata dalla deducibilità totale della componente lavoro dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), con un impatto negativo sulle entrate dello 0,16% del PIL nel 2015 e dello 0,27% nel 2016; ii) il riconoscimento ai datori di lavoro dell'esonero triennale dal versamento dei contributi previdenziali per contratti di assunzione di nuovi lavoratori a tempo indeterminato stipulati entro la fine del 2015 (impatto negativo netto sulle entrate dello 0,11% del PIL nel 2015 e dello 0,22% nel 2016); iii) un credito automatico permanente in busta paga per i lavoratori dipendenti con redditi bassi registrato come trasferimento sociale ("bonus mensile di 80 EUR") che vale lo 0,6% del PIL a partire dal 2015[4]; iv) risorse supplementari, per un totale dello 0,3% circa del PIL nel 2015, destinate a finanziare la revisione del sistema dei sussidi di disoccupazione, anche nella prospettiva dell'imminente *Jobs Acta*, l'assunzione di insegnanti, la possibilità per i lavoratori dipendenti del settore privato che lo richiedano di

[4] Una parte del finanziamento di questa misura (lo 0,16% del PIL) era stato stanziato a tal fine nel decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 e, pertanto, è già incluso nel quadro tendenziale a legislazione vigente.

ricevere in busta paga il trattamento di fine rapporto, nonché un bonus per le famiglie con figli nati tra il 2015 e il 2017.

Sul versante del finanziamento, tra le misure contenute nel documento programmatico di bilancio aggiornato, risorse per più dello 0,2% del PIL dovrebbero essere raccolte principalmente attraverso l'estensione (permanente o temporanea) del meccanismo dell'inversione contabile per il pagamento dell'IVA (cfr. riquadro 2) a quattro settori previsti dalla legislazione dell'UE (edilizia, pulizie, certificati verdi e gas) nonché al settore del commercio al dettaglio e agli acquisti fatti dalla pubblica amministrazione (scissione dei pagamenti). In questi ultimi casi, tuttavia, poiché è necessaria un'autorizzazione dell'UE, le risorse previste dovrebbero essere garantite da una clausola di salvaguardia che dispone un aumento delle accise sul carburante a partire dal 2015 (per un valore pari a 1,7 miliardi di EUR). È inoltre previsto un aumento delle aliquote IVA e delle accise (0,8% del PIL nel 2016, 1,2% del PIL nel 2017 e 1,35% del PIL nel 2018) per garantire il conseguimento degli obiettivi di bilancio previsti nel quadro programmatico. Tale misura può essere tuttavia sostituita da altre aventi un impatto equivalente sul bilancio.

Infine, un elemento fondamentale della strategia di bilancio italiana riguarda la cosiddetta "revisione della spesa", che dovrebbe generare ulteriori importanti risparmi sul fronte delle spese, pari a più dello 0,5% del PIL nel 2015, con il coinvolgimento di tutti i livelli di governo. Più precisamente, circa la metà di questi risparmi è generata da una riduzione dei trasferimenti alle Regioni e alle Province, mentre la parte restante di risparmio sarà realizzata mediante la razionalizzazione della spesa dell'amministrazione centrale. Vi è tuttavia il rischio che almeno una parte della riduzione del trasferimento dalle amministrazioni centrali possa portare a un aumento delle imposte locali e/o a una riduzione delle spese in conto capitale.

Riquadro 2. Il meccanismo dell'inversione contabile

Il documento programmatico di bilancio aggiornato dell'Italia prevede una serie di disposizioni, per un valore complessivo pari allo 0,16% circa del PIL nel 2015, intese ad aumentare le entrate provenienti dall'imposta sul valore aggiunto (IVA), principalmente mediante l'estensione (permanente o temporanea) del "sistema dell'inversione contabile" per il pagamento dell'IVA a quattro settori previsti dalla legislazione dell'UE (edilizia, pulizie, certificati verdi e gas) nonché al settore del commercio al dettaglio e agli acquisti fatti dalla pubblica amministrazione. In questi ultimi casi, tuttavia, poiché è necessaria un'autorizzazione dell'UE, le risorse previste dovrebbero essere garantite da una clausola di salvaguardia che dispone un aumento delle accise sul carburante a partire dal 2015 (per un valore pari a 1,7 miliardi di EUR).

Il "meccanismo dell'inversione contabile" per il pagamento dell'IVA (di seguito "inversione contabile") è applicato in deroga alla direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto ("la direttiva IVA"), e consiste in un trasferimento della responsabilità del pagamento dell'IVA dal fornitore di beni o servizi al beneficiario delle forniture.

La direttiva IVA precisa infatti che l'imposta sul valore aggiunto è dovuta da qualsiasi soggetto passivo che effettua operazioni comportanti cessioni di beni o prestazioni di servizi imponibili (ossia il fornitore). Tuttavia, nel caso delle operazioni transfrontaliere e di alcuni settori nazionali caratterizzati da elevati rischi di frode, essa consente esplicitamente il trasferimento dell'obbligo di versare l'IVA al destinatario della cessione di beni (ossia il beneficiario di beni o servizi).

Il vantaggio principale del meccanismo di inversione contabile è quello di rendere impossibile la cosiddetta "frode carosello" in tutte le fasi della catena di fornitura, salvo nella vendita al

dettaglio. In particolare, non vi può essere malversazione dell'IVA nella misura in cui essa non viene addebitata e versata nelle operazioni tra imprese.

D'altro canto, l'inversione contabile presenta però dei limiti: i) si allontana in modo significativo dal principio del "pagamento frazionato" dell'IVA, per cui ogni soggetto passivo nella catena versa una parte dell'importo totale dell'IVA; ii) in presenza dell'inversione contabile il potenziale di frode resta a livello del commercio al dettaglio e l'importo dell'imposta che può essere oggetto di frode aumenta a causa della violazione del principio di "autodisciplina" del pagamento frazionato, che rende la frode potenzialmente più redditizia a livello del commercio al dettaglio; iii) quando il meccanismo dell'inversione contabile si applica solo ad una gamma limitata di beni e servizi, le frodi carosello si spostano sul commercio di altri beni.

Infine, l'introduzione più generalizzata di un meccanismo di inversione contabile potrebbe comportare altri tipi di frode, il che spiega anche le ragioni per le quali la Commissione ha respinto la richiesta di un'applicazione generalizzata del meccanismo di inversione contabile presentata dall'Austria e dalla Germania.

Tra le situazioni in cui gli Stati membri applicano l'inversione contabile a settori specifici, si registrano esperienze positive nel settore dell'edilizia, nelle operazioni tra imprese (ad esempio in Austria e in Germania), nonché nel commercio dei telefoni cellulari (ad esempio nel Regno Unito). Non è possibile tuttavia stabilire ex ante in che misura l'inversione contabile rappresenti lo strumento più adatto ed efficiente per combattere la frode dell'IVA anche in altri settori.

Tabella 5. Principali misure discrezionali indicate nel DPB

A. Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni pubbliche - Entrate

Componenti	Incidenza di bilancio (in % del PIL) (presentata dalle autorità)		
	2014	**2015**	**2016**
Imposte sulla produzione e sulle	0	-0,13	0,55
Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc.	0	0,07	0,14
Imposte in conto capitale (capital taxes)	n.d.	n.d.	n.d.
Contributi sociali	0	-0,11	-0,18
Redditi da capitale (property income)	n.d.	n.d.	n.d.
Altro	0	0,12	-0,09
Totale	0	-0,05	0,42

Nota:

L'incidenza di bilancio indicata nella tabella corrisponde all'incidenza aggregata delle misure illustrate nel documento programmatico di bilancio dalle autorità nazionali. Il segno + indica un aumento delle entrate a seguito della misura.

Fonte: Documento programmatico di bilancio 2015

B. Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni pubbliche - Spese

Componenti	Incidenza di bilancio (in % del PIL) (presentata dalle autorità)		
	2014	**2015**	**2016**
Redditi da lavoro dipendente	0	0,06	0,12
Consumi intermedi	0	-0,17	0
Contributi sociali	0	0,54	-0,11
Spesa per interessi	n.d.	n.d.	n.d.
Contributi	n.d.	n.d.	n.d.
Investimenti fissi lordi	0	-0,06	0
Trasferimenti in conto capitale	n.d.	n.d.	n.d.
Altro	0	-0,07	0,06
Totale	0	0,30	0,07

Nota:

L'incidenza di bilancio indicata nella tabella corrisponde all'incidenza aggregata delle misure illustrate nel documento programmatico di bilancio dalle autorità nazionali. Il segno + indica un aumento delle spese a seguito della misura.

Fonte: Documento programmatico di bilancio 2015

4. OSSERVANZA DELLE REGOLE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Riquadro 3. Raccomandazioni del Consiglio all'Italia

L'8 luglio 2014 il Consiglio ha formulato raccomandazioni all'Italia nell'ambito del semestre europeo. In particolare, nel settore delle finanze pubbliche il Consiglio ha raccomandato all'Italia di:

1) rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola della riduzione del debito, stando alle previsioni di primavera 2014 della Commissione; nel 2015, operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito di riduzione del debito, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico; portare a compimento l'ambizioso piano di privatizzazioni; attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali; garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del documento programmatico di bilancio 2015;

2) trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio; a tal fine, valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, soprattutto sui consumi; vagliare l'adeguamento delle accise sul diesel a quelle sulla benzina e la loro indicizzazione legata all'inflazione, eliminando le sovvenzioni dannose per l'ambiente; attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015, in particolare approvando i decreti che riformano il sistema catastale onde garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili; sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, rafforzando la prevedibilità del fisco, semplificando le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale; perseverare nella lotta all'evasione fiscale e adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

4.1. Osservanza del criterio del debito

Nel 2013-2015 l'Italia si trova in un periodo di transizione per la valutazione dell'osservanza del criterio del debito. Nelle condizioni economiche sfavorevoli previste (crescita potenziale negativa e inflazione bassa), l'aggiustamento lineare strutturale minimo richiesto, sulla base del documento programmatico di bilancio aggiornato, sarebbe di 0,9 punti percentuali e di 2,2 punti percentuali di PIL rispettivamente nel 2014 e nel 2015. A partire da un saldo strutturale di -0,8% del PIL nel 2013, un aggiustamento simile avrebbe significato ottenere un avanzo strutturale dell'1% del PIL nel 2015. In base alle previsioni della Commissione dell'autunno 2014, che pronosticano una crescita nominale più debole e minori proventi delle privatizzazioni, l'aggiustamento lineare strutturale minimo richiesto sarebbe stato ancora più rigoroso, equivalente a 1,2 punti percentuali nel 2014 e a 2,5 punti percentuali nel 2015, ben al di sopra degli aggiustamenti strutturali previsti in questi anni, e avrebbe implicato la necessità di un avanzo strutturale superiore all'1,5% del PIL nel 2015, vale a dire di un avanzo ben al di sopra dell'obiettivo a medio termine dell'Italia[5]. A titolo di confronto, il rispetto della

[5] Il raggiungimento di un aggiustamento strutturale di 1,2 punti percentuali di PIL sia nel 2014 che nel 2015 (vale a dire l'aggiustamento lineare strutturale minimo in base alle previsioni della Commissione), con una

regola del debito con il conseguimento dell'OMT, richiederebbe, *ceterista pari bus*, una crescita del PIL nominale del 3% circa (contro una crescita nominale potenziale stimata in media allo 0,5% nel periodo 2014-2016).

In questo contesto, politiche che favoriscono una prospettiva di crescita, mantenendo sotto stretto controllo la spesa primaria corrente e aumentando al tempo stesso l'efficienza complessiva della spesa pubblica, nonché le privatizzazioni in programma, contribuirebbero a instradare il rapporto debito/PIL su una traiettoria in discesa coerente con la regola del debito negli anni avvenire.

Tabella 6. Osservanza del criterio del debito*

	2013	2014			2015		
		PS	DPB	COM	PS	DPB	COM
Scostamento dal parametro di riferimento del rapporto debito/PIL [1,2]	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Aggiustamento strutturale [3]	0,8	0,2	-0,3	-0,1	0,4	0,3	0,1
Da confrontare con:							
Aggiustamento richiesto [4]	1,1	0,3	0,9	1,2	0,5	2,2	2,5

Note:

[1] Non pertinente per gli Stati membri che erano oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi nel novembre 2011 e per i tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo.

[2] Indica la differenza tra il rapporto debito/PIL e il parametro di riferimento relativo al rapporto debito/PIL. Se è positivo, il rapporto debito lordo/PIL previsto non è in linea con il parametro di riferimento per la riduzione del debito.

[3] Applicabile unicamente durante il periodo di transizione di tre anni successivo alla correzione del disavanzo eccessivo per le procedure per i disavanzi eccessivi che erano in corso nel novembre 2011.

[4] Indica l'aggiustamento strutturale annuo restante nel corso del periodo di transizione che assicura — se rispettato – l'osservanza del parametro di riferimento per la riduzione del debito da parte dello Stato membro al termine del periodo di transizione, supponendo che le proiezioni di bilancio COM per gli anni precedenti si siano realizzate.

Fonte :

Programma di stabilità 2014 (PS - SEC 95); documento programmatico di bilancio 2015 (DPB - SEC 2010); previsioni dell'autunno 2014 della Commissione (COM - SEC 2010); calcoli dei servizi della Commissione.

* È possibile effettuare sulla base del DPB una valutazione ex ante dell'osservanza del criterio del debito prevista solo per i paesi interessati che nel DPB forniscono serie di dati estese su base volontaria, come convenuto nel CEF-A il 22 settembre.

4.2. Aggiustamento verso l'OMT

Il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita impone agli Stati membri con un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60% del PIL, che vivono un periodo di difficoltà economica e non hanno ancora raggiunto l'obiettivo a medio termine, di realizzare un aggiustamento strutturale per compiere progressi sufficienti verso l'OMT. Il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede un deterioramento strutturale (ricalcolato) di 0,3 punti percentuali di PIL nel 2014, seguito da un miglioramento di 0,3 punti percentuali di PIL nel 2015.

Nel 2014, secondo la Commissione, condizioni economiche eccezionalmente gravi, vale a dire una contrazione del PIL reale e un divario ampiamente negativo tra prodotto effettivo e potenziale, superiore al 4% del PIL, giustificano il fatto che l'Italia non sia tenuta a soddisfare

crescita potenziale in termini nominali vicina allo zero, richiederebbe, *ceteris paribus*, una diminuzione della spesa primaria nominale del 5% circa nel corso dei due anni.

il requisito di un aggiustamento strutturale verso l'obiettivo a medio termine. È opportuno notare che, sin dal 2008, l'economia italiana è stata in recessione per cinque anni su sette, con una flessione dell'economia senza precedenti nella storia che ha inciso in modo significativo sulla crescita potenziale già lenta[6].

Per il 2015, la variazione del saldo strutturale prevista evidenzia un certo scostamento (al di sotto della soglia di rilevanza di -0,5 punti percentuali) dal percorso richiesto di avvicinamento all'OMT nell'orizzonte di un anno. Le previsioni dell'autunno 2014 della Commissione giungono alla stessa conclusione, dato il previsto miglioramento marginale del saldo strutturale (di 0,1 punto percentuale). In base alle previsioni della Commissione, nel 2015 il parametro di riferimento per la spesa lascia presagire un'eventuale deviazione significativa di -0,7 punti percentuali nell'arco di un anno, mentre il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede solo uno scostamento (-0,2 punti percentuali).

Nell'arco di due anni (2014-2015), sia le previsioni della Commissione sia il documento programmatico di bilancio aggiornato indicano una possibile deviazione significativa (superiore al margine di 0,25 punti percentuali di PIL) per quanto riguarda il pilastro del saldo strutturale. Le previsioni della Commissione pronosticano nell'arco di questi due anni anche uno scostamento (-0,2 punti percentuali) per quanto riguarda il pilastro del parametro di riferimento per la spesa mentre, secondo il documento programmatico di bilancio aggiornato, il tasso di crescita della spesa netta è in linea con il parametro di riferimento.

Pertanto, è necessaria una valutazione globale della conformità dell'Italia nel 2015 con i requisiti del braccio preventivo a uno e a due anni. In tale contesto, l'Italia potrebbe essere a rischio di deviazione significativa dal percorso richiesto di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine.

Più in particolare, in base alle previsioni della Commissione, il parametro di riferimento per la spesa indica nel 2015 una possibile deviazione significativa nell'arco di un anno. Tuttavia, su questo indicatore è influenzato dalla grande volatilità di specifici aspetti, quali le imposte sulle banche, le variazioni delle misure una tantum e, nel primo anno, l'impatto dei tagli del cuneo fiscale. Più in particolare: i) il gettito delle imposte sul reddito delle società dovrebbe essere particolarmente basso nel 2014, essenzialmente a causa del risanamento dei bilanci delle banche, mentre è prevista una ripresa nel 2015. Questi sviluppi incidono negativamente sul parametro di riferimento per la spesa nel 2015, in quanto le entrate supplementari non sono discrezionali e sono pertanto trattate come imposte straordinarie; ii) gli orientamenti politici su cui si fonda il documento programmatico di bilancio aggiornato 2015, con un taglio significativo degli oneri fiscali sul lavoro, in linea con la raccomandazione del Consiglio del luglio 2014, implica nel corso del primo anno (ossia nel 2015) un consistente impatto negativo sulle misure discrezionali sul fronte delle entrate; iii) lo stesso vale per il taglio dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per i lavoratori a basso reddito reso permanente nel 2015 (che è statisticamente registrato come trasferimento sociale e implica un aumento della spesa per tale anno). È opportuno notare che questa misura potrebbe tradursi in una diminuzione delle rivendicazioni salariali nel medio/lungo periodo, contribuendo così alla competitività del paese; iv) la variazione delle misure una tantum rispetto al 2014, in quanto minori entrate una tantum (pari allo 0,2% circa del PIL) incidono negativamente sulle misure discrezionali sul versante delle entrate nel 2015, mentre lo 0,2% circa del PIL di spesa in conto capitale una tantum è destinata a finanziare opere connesse alle calamità naturali (ossia i terremoti dell'Abruzzo e dell'Emilia-Romagna).

[6] Rispetto al picco precedente alla crisi del 2007, nel 2014 il PIL reale dell'Italia dovrebbe aver subito una diminuzione dell'8,6%. Inoltre, si stima attualmente che la crescita potenziale, in negativo dal 2009, resti tale fino al 2016.

In termini di bilancio strutturale, la valutazione su un arco di due anni (2014-2015), stando alle previsioni della Commissione dell'autunno 2014, indica una deviazione significativa, anche se marginale. È opportuno sottolineare che la stima negativa della crescita potenziale e un basso livello d'inflazione svolgono un ruolo cruciale nel determinare questo risultato lievemente negativo[7].

Alla luce di una valutazione globale che tiene conto delle condizioni macroeconomiche sfavorevoli e dell'attuazione di riforme strutturali di bilancio sostanzialmente in linea con le raccomandazioni del Consiglio del luglio 2014, il documento programmatico di bilancio dell'Italia non consentirebbe di raggiungere il necessario aggiustamento strutturale verso l'obiettivo a medio termine e potrebbe pertanto essere a rischio di deviazione significativa.

[7] Si noti che sia l'indicatore del parametro di riferimento per la spesa che quello del saldo strutturale sono influenzati dall'attuale stima negativa della crescita potenziale (-0,5% per il saldo strutturale e lo 0% per il parametro di riferimento per la spesa, calcolato utilizzando il tasso di crescita potenziale medio di 10 anni) e da un deflatore del PIL al di sotto dell'1%. In confronto, prima della crisi la crescita media del PIL in termini reali è stata modesta ma positiva (1,5% in media tra il 1999 e il 2007), mentre il deflatore del PIL era pari al 2,4% in media. Più specificamente, la stima di una crescita del prodotto potenziale nominale invariata nel 2015 (-0,5% in termini reali e +0,5% deflatore del PIL) implica che, *ceteris paribus*, la spesa primaria nominale dovrebbe ridursi di più dell'1% su base annua per ottenere un miglioramento strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL nel 2015. A titolo di confronto, le previsioni di primavera 2014 della Commissione prevedevano una crescita potenziale nominale dell'1,4% circa nel 2015 (+0,1% in termini reali e +1,3% deflatore del PIL), che ha consentito di effettuare un aggiustamento strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL da conseguire anche con un lieve aumento rispetto all'anno precedente (0,3%) della spesa nominale.

Tabella 7. Valutazione dell'osservanza delle disposizioni del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita

(in % del PIL)	2013	2014		2015	
Posizione iniziale[1]					
Obiettivo a medio termine (OMT)	0,0	0,0		0,0	
Saldo strutturale[2] (COM)	-0,8	-0,9		-0,8	
Saldo strutturale basato sul congelamento (COM)	-0,5	-0,8		-	
Posizione rispetto all'OMT[3]	OMT non raggiunto	OMT non raggiunto		OMT non raggiunto	
(in % del PIL)	**2013**	**2014**		**2015**	
	COM	**DPB**	**COM**	**DPB**	**COM**
Pilastro del saldo strutturale					
Aggiustamento richiesto[4]	0,0	0,0		0,5	
Variazione del saldo strutturale[5]	0,6	-0,3	-0,1	0,3	0,1
Scostamento su un anno dall'aggiustamento richiesto dopo aver preso in considerazione i fattori pertinenti[6]	0,6	-0,3	-0,1	-0,2	-0,4
Variazione media del saldo strutturale su due anni[5]	1,4	0,2	0,3	0,0	0,0
Scostamento medio su due anni dall'aggiustamento richiesto dopo aver preso in considerazione i fattori pertinenti[6]	1,4	0,2	0,3	-0,25	-0,25
Pilastro del parametro di riferimento per la spesa					
Tasso di riferimento applicabile[7]	0,3	0,0		-1,1	
Scostamento su un anno[8]	1,3	0,4	0,4	-0,1	-0,7
Scostamento medio su due anni[8]		0,9	0,9	0,2	-0,2
Conclusioni					
Conclusioni su un anno	Conforme	Valutazione globale	Valutazione globale	Valutazione globale	Valutazione globale
Conclusioni su due anni		Conforme	Conforme	Valutazione globale	Valutazione globale

Note:

[1] Il livello più favorevole di saldo strutturale, misurato in percentuale del PIL raggiunto alla fine dell'anno t-1 tra le previsioni di primavera (t-1) e le ultime previsioni, determina se è necessario un aggiustamento verso l'OMT nell'anno t. È consentito un margine di 0,25 punti percentuali per poter considerare l'OMT raggiunto.

[2] Saldo strutturale = saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum.

[3] Basata sul pertinente saldo strutturale nell'anno t-1.

[4] Basato sulla posizione rispetto all'OMT, alla posizione del ciclo e al livello del debito (Cfr. Commissione europea: Vademecum on the Stability and Growth Pact, pagina 28).

[5] Variazione del saldo strutturale rispetto all'anno t-1. Una valutazione ex post (per il 2013) viene effettuata sulla base delle previsioni di primavera 2014 della Commissione.

[6] Differenza tra la variazione del saldo strutturale e l'aggiustamento richiesto corretto per le clausole, il possibile margine verso l'OMT e la deviazione consentita in caso di superamento delle aspettative.

[7] Tasso di riferimento a medio termine di crescita del PIL potenziale. Il tasso di riferimento (standard) si applica a partire dall'anno t+1, se il paese ha raggiunto l'OMT nell'anno t. Fintantoché il paese si sta avvicinando all'OMT si applica un tasso inferiore, anche nell'anno t. I tassi di riferimento applicabili a partire dal 2014 sono stati aggiornati nel 2013.

[8] Scostamento del tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate e degli incrementi delle entrate obbligatori per legge, dal tasso di riferimento applicabile in termini di effetto sul saldo strutturale. La spesa aggregata utilizzata per il parametro di riferimento per la spesa è ottenuta applicando la metodologia concordata. Il segno - indica che la crescita della spesa supera il tasso di riferimento applicabile.

Fonte:

Documento programmatico di bilancio 2015 (DPB); previsioni della Commissione dell'autunno 2014 (COM); calcoli dei servizi della Commissione.

5. ATTUAZIONE DELLE RIFORME STRUTTURALI E DI BILANCIO

I progressi dell'Italia nel dare seguito a tutte le raccomandazioni specifiche, segnatamente quelle che raccomandano l'attuazione di riforme strutturali di bilancio, è oggetto di valutazione nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici, di cui una sarà pubblicato a breve un aggiornamento.

Oltre all'istituzione di un ente di controllo indipendente in materia di bilancio (cfr. riquadro 1), l'Italia ha adottato alcune misure volte a riformare il sistema fiscale e a ridurre il cuneo fiscale (cfr. riquadro 4). L'ulteriore riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, oltre a quella già approvata nel 2014 (cfr. riquadro 4) è un passo verso l'attuazione della raccomandazione specifica formulata nei confronti dell'Italia a luglio 2014 nell'ambito del semestre europeo (cfr. riquadro 3) di trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e ai beni immobili. La revisione delle spese fiscali e delle imposte ambientali raccomandata potrebbe però finanziare un'ulteriore riduzione delle imposte sul lavoro. È in corso l'attuazione della legge delega in materia tributaria, adottata dal parlamento italiano nel febbraio 2014, che costituisce un passo nella giusta direzione verso il miglioramento dell'efficacia dell'imposizione. Sono stati adottati tre decreti attuativi: una riforma delle commissioni catastali (condizione preliminare per la riforma dei valori catastali da completare entro il 2018), una semplificazione del sistema tributario, anche mediante l'introduzione di moduli precompilati per la dichiarazione dei redditi, nonché una revisione della tassazione sulla produzione e sul consumo del tabacco. Prima della scadenza del termine della legge delega a marzo 2015, si prevede l'adozione di due ulteriori decreti attuativi relativi al tutoraggio fiscale e alla *cooperative compliance* per le grandi imprese, nonché alla riduzione della burocrazia legata ad adempimenti fiscali per le PMI.

Inoltre, le misure volte a migliorare la riscossione dell'IVA sulla base di un regime di inversione contabile, se i risultati non tradiranno le aspettative, sono in linea con la raccomandazione di migliorare il rispetto della normativa tributaria e di combattere l'evasione. La nuova disposizione intesa a promuovere il rispetto degli obblighi fiscali basata sul controllo incrociato delle banche dati (adempimento volontario/spesometro) è potenzialmente molto promettente, ma il risultato finale rimane subordinato a un'attuazione efficace e tempestiva.

Sul versante della spesa, si dispongono tagli mirati della spesa pubblica a livello centrale e locale che potrebbero essere in linea con la raccomandazione del Consiglio di ottenere una maggiore efficienza della spesa pubblica, la quale dovrebbe infine puntare a rendere le revisioni della spesa un elemento permanente del processo di bilancio. Di conseguenza, a partire dal 2015 sono previsti ampi risparmi di spesa. Negli anni avvenire, tuttavia, saranno necessari risparmi supplementari importanti e una razionalizzazione della spesa per evitare, almeno in parte, il previsto aumento delle imposte indirette.

La strategia di risanamento prevista tende a salvaguardare la spesa produttiva: misure specifiche nel documento programmatico di bilancio aggiornato sono infatti intese a sostenere la crescita degli investimenti, ad esempio mediante deduzioni fiscali per le spese in ricerca e sviluppo e il cosiddetto "*patenta box*". Tuttavia, come indicato in precedenza, alcuni dei risparmi a livello locale potrebbero comportare minori spese in conto capitale.

Sono anche in corso ulteriori riforme strutturali con un potenziale impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, segnatamente quelle relative al mercato del lavoro ("Jobs Act"), alla pubblica amministrazione, all'istruzione e al sistema giudiziario. Benché ambiziose in termini di campo di applicazione, l'efficacia di queste riforme dipenderà dall'esito del processo legislativo e attuativo.

Riquadro 4. Ridurre il cuneo fiscale

Gli oneri fiscali che gravano sul lavoro nella zona euro sono relativamente elevati e pesano sulle attività economiche e sull'occupazione. L'Eurogruppo ha pertanto espresso il proprio impegno a ridurre efficacemente gli oneri fiscali sul lavoro. I piani degli Stati membri per la riduzione degli oneri fiscali saranno passati in rassegna durante la discussione dei documenti programmatici di bilancio.

Nel contesto del semestre europeo, è stato raccomandato all'Italia di "trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio" e "a tal fine, [di] valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, in particolare sui consumi".

Il cuneo fiscale in Italia è molto al di sopra della media dell'UE. Per una persona sola senza figli, con retribuzione pari al 50% del salario medio, il cuneo fiscale nel 2013 è stato del 41,6%, rispetto ad una media UE del 34%; per una retribuzione pari al 67% del salario medio è stato del 44,7% (media UE: 37,7%) e per una retribuzione pari al salario medio è stato del 47,8% (media UE: 41,1%). Il tasso italiano di occupazione nel 2013 era del 59,8% contro una media UE del 68,4%.

Il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede una serie di disposizioni volte a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro. In primo luogo, esso prevede una deduzione totale in via permanente del costo del lavoro per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Al tempo stesso, tuttavia, è prevista l'abrogazione della precedente riduzione generalizzata delle aliquote IRAP adottata nell'aprile 2014. L'impatto netto, che comporta una diminuzione delle entrate dello 0,16% circa del PIL nel 2015, consisterebbe comunque in una riduzione del costo del lavoro per le imprese, che potrebbe migliorare a breve termine la competitività dell'Italia sul versante dei costi. Vale la pena di osservare che, benché l'IRAP sia talvolta esclusa dal calcolo del cuneo fiscale sul lavoro in senso stretto in quanto considerata un'imposta indiretta, essa è invece prevista in altre misurazioni degli oneri fiscali complessivi sul lavoro, in particolare l'aliquota media implicita della tassazione sul lavoro (definita come la somma di tutte le imposte dirette e indirette e dei contributi sociali riscossa sui redditi da lavoro dipendente in percentuale del totale dei redditi da lavoro dipendente risultante dalla contabilità nazionale).

In secondo luogo, il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede che i datori di lavoro del settore privato (ad eccezione del settore agricolo e dei servizi domestici) siano esonerati per tre anni dal versamento dei contributi previdenziali per i nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato nel 2015. La misura potrebbe favorire nel breve termine la domanda di forza lavoro e, quindi, la creazione di posti di lavoro.

Oltre a queste misure, il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede di rendere permanente il credito d'imposta registrato come trasferimento sociale per i lavoratori dipendenti con redditi bassi ("bonus mensile di 80 EUR"), che vale lo 0,6% circa del PIL ogni anno, applicato per la prima volta ad aprile 2014 e finanziato solo per quest'anno. Il provvedimento è fondamentalmente destinato a sostenere i consumi privati ma, a medio-lungo termine, potrebbe avere anche un impatto positivo sulla domanda di lavoro e sulla competitività nella misura in cui si traduce in una diminuzione delle rivendicazioni salariali.

La Banca d'Italia[8] stima che, per i dipendenti con una retribuzione lorda inferiore di un terzo rispetto alla media nazionale (19,707 EUR), l'impatto delle tre summenzionate misure del DPB sarebbe una riduzione stabile del cuneo fiscale sul lavoro complessivo di 4,6 punti percentuali del costo totale del lavoro (1,3 punti percentuali per i datori di lavoro e 3,3 punti percentuali per i lavoratori). In caso di assunzione di nuovo personale con contratto a tempo indeterminato, le nuove misure comporterebbero un'esenzione totale dei datori di lavoro del settore privato da tutti gli oneri fiscali sul lavoro per tre anni. A breve termine il potenziale impatto positivo di queste misure sulla crescita potrebbe essere almeno parzialmente controbilanciato dai risparmi di spesa e/o da un aumento della tassazione sui consumi necessari per finanziarle. Tuttavia, nella misura in cui i tagli della spesa danno una risposta efficace alle inefficienze della spesa pubblica italiana a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, come la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali, potrebbero avere salutari ripercussioni sulla crescita a lungo termine.

6. CONCLUSIONI GENERALI

Alla luce di una valutazione globale che tiene conto delle condizioni macroeconomiche sfavorevoli e dell'attuazione di riforme strutturali di bilancio sostanzialmente in linea con le raccomandazioni del Consiglio del luglio 2014, il documento programmatico di bilancio dell'Italia non consentirebbe di raggiungere il necessario aggiustamento strutturale verso l'obiettivo a medio termine e potrebbe pertanto essere a rischio di deviazione significativa.

In base alle previsioni della Commissione, il criterio transitorio del debito per il 2013-2015 necessiterebbe di uno sforzo strutturale ancor più rigoroso che non è stato conseguito.

In questo contesto, politiche che favoriscono una prospettiva di crescita, mantenendo sotto stretto controllo la spesa primaria corrente e aumentando al tempo stesso l'efficienza complessiva della spesa pubblica, nonché le privatizzazioni in programma, contribuirebbero a instradare il rapporto debito/PIL su una traiettoria in discesa coerente con la regola del debito negli anni avvenire.

[8] Cfr. audizione parlamentare del 3 novembre 2014: *Audizione preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il triennio 2015-2017. Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini*). https://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/signorini-031114/signorini-03112014.pdf