



Strasburgo, 23.10.2018
C(2018) 7510 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 23.10.2018

**sul documento programmatico di bilancio dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia
di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto**

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 23.10.2018

sul documento programmatico di bilancio dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il regolamento (UE) n. 473/2013 del Consiglio 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 e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.
2. A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, 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. A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, nei casi eccezionali in cui riscontri un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel patto di stabilità e crescita, la Commissione chiede la presentazione di un documento programmatico di bilancio riveduto.

CONSIDERAZIONI SULL'ITALIA

3. Il 16 ottobre 2018 l'Italia ha presentato il suo documento programmatico di bilancio per il 2019 (nel seguito, "il documento programmatico di bilancio 2019").
4. Con lettera del 18 ottobre 2018 la Commissione ha consultato l'Italia, chiedendo ulteriori informazioni. Nella sua risposta del 22 ottobre 2018 il governo italiano riconosce "di aver scelto un'impostazione di bilancio non in linea con le norme del patto di stabilità e crescita" e indica di aver optato per una politica fiscale espansionistica nel 2019 per sostenere la ripresa economica in corso, in particolare mediante investimenti pubblici. In tale contesto le autorità italiane richiamano anche il programma di riforme strutturali di supporto alla crescita che accompagna la strategia fiscale perseguita con il documento programmatico di bilancio 2019. L'Italia fa inoltre notare che la decisione del governo di non modificare le proiezioni macroeconomiche sottese al documento programmatico di bilancio 2019 a seguito della decisione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio di non convalidarle è in linea con la legislazione nazionale. Infine, il governo italiano si impegna a non far aumentare ulteriormente il disavanzo strutturale dopo il 2019 e a riprendere il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine a partire dal 2022, prevedendo la possibilità di introdurre ulteriori misure in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di bilancio pianificati. Tali osservazioni sono state prese in considerazione nel presente parere.
5. L'Italia è attualmente soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha raccomandato all'Italia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superasse lo 0,1 % nel

2019, il che corrisponde a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL¹. Tale raccomandazione era stata approvata dal Consiglio europeo del 28 giugno 2018. Poiché il suo debito pubblico, pari al 131,2 % del PIL nel 2017, supera il valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato, l'Italia deve inoltre rispettare il parametro per la riduzione del debito, che impone una decrescita costante del livello del debito verso il valore di riferimento del 60 % del PIL stabilito dal trattato.

6. L'Italia è stata finora il principale beneficiario della flessibilità applicata nell'ambito del patto di stabilità e crescita (per un importo dell'ordine di 30 miliardi di EUR pari all'1,8 % del PIL), in considerazione di una serie di fattori, tra cui condizioni economiche sfavorevoli, sostegno alle riforme strutturali e agli investimenti, "eventi inconsueti" connessi alle minacce alla sicurezza, alla crisi dei rifugiati e ai terremoti. Inoltre l'Italia è il secondo maggior beneficiario del "piano Juncker", il piano di investimenti per l'Europa avviato alla fine del 2014. In tale contesto i finanziamenti complessivi destinati all'Italia hanno raggiunto la somma di 8,9 miliardi di EUR, da cui è previsto derivino 50,1 miliardi di nuovi investimenti. L'Italia è anche il secondo maggiore beneficiario dei Fondi strutturali e di investimento europei, con 44,7 miliardi di EUR di sostegno dell'Unione nel periodo 2014-2020, che rappresentano una media di 735 EUR pro capite a carico del bilancio dell'Unione.
7. Lo scenario macroeconomico su cui si fonda il documento programmatico di bilancio 2019 ipotizza che la crescita del PIL reale acceleri fino all'1,5 % nel 2019 e all'1,6 % nel 2020, prima di rallentare all'1,4 % nel 2021. Secondo le proiezioni gli investimenti aumenteranno del 3,7 %, mentre l'incremento dei consumi privati sarà più in linea con il tasso di crescita del PIL. Sempre secondo le proiezioni le esportazioni registreranno un rialzo sostanziale nel 2019, che si accentuerà ulteriormente nel 2020 e nel 2021. Nonostante il previsto calo nella dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, la crescita del deflatore del PIL raggiungerà l'1,6 % nel 2019, comportando un netto aumento del markup delle imprese. Di conseguenza si ipotizza che anche la crescita del PIL nominale acceleri notevolmente fino al 3,1 % nel 2019 e al 3,5 % nel 2020, prima di rallentare lievemente al 3,1 % nel 2021. Il previsto miglioramento delle prospettive macroeconomiche è essenziale per il raggiungimento degli obiettivi di bilancio del governo.
8. L'Italia non rispetta il requisito di cui all'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 473/2013, poiché le previsioni macroeconomiche sottese al documento programmatico di bilancio 2019 non sono state approvate da un ente indipendente. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'organismo italiano indipendente di controllo in materia di bilancio, non ha convalidato le proiezioni macroeconomiche su cui si basa lo scenario programmatico per il 2019, "in quanto esse si collocano fuori dall'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili"² e sono pertanto soggette a notevoli rischi di revisione al ribasso. Nella sua lettera del 22 ottobre 2018 l'Italia fa riferimento alla relazione della Commissione del 22 febbraio 2017³ sostenendo che non sembra aver contestato la correttezza della procedura prevista dalla legislazione nazionale secondo la quale, in caso di mancata validazione da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, il governo può spiegare in Parlamento le ragioni che lo inducono a confermare le proprie previsioni. Tale

¹ Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia (GU C 320 del 10.9.2018, pag. 48).

² Lettera del 13 ottobre 2018 di Giuseppe Pisauro, Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio.

³ C(2017) 1201 final.

relazione è stata tuttavia redatta a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, con il quale l'Italia e le altre parti contraenti del trattato hanno assegnato alla Commissione il mandato preciso e circoscritto di esaminare se le disposizioni da loro adottate ottemperassero all'articolo 3, paragrafo 2. Ne consegue che la relazione della Commissione del 22 febbraio 2017 non poteva trattare la conformità di tale procedura di diritto nazionale con il diritto dell'Unione.

9. Il disavanzo delle amministrazioni pubbliche italiane ha raggiunto il 2,4 % del PIL nel 2017. Per il 2018 il documento programmatico di bilancio 2019 prevede un disavanzo delle amministrazioni pubbliche pari all'1,8 % del PIL, ossia al di sopra dell'obiettivo dell'1,6 % che l'Italia aveva previsto nel programma di stabilità dell'aprile 2018. Il divario è in gran parte dovuto a una crescita del PIL inferiore al previsto e ad una spesa per interessi più alta del previsto, dovuta all'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato innescato dalla maggiore volatilità registrata sui mercati sin dal maggio 2018. Il documento programmatico di bilancio 2019 prevede che il disavanzo pubblico crescerà notevolmente fino al 2,4 % del PIL nel 2019, ben al di sopra dell'obiettivo del programma di stabilità (0,8 % del PIL). La differenza deriva dalle misure di bilancio previste nel documento programmatico di bilancio 2019, che secondo le proiezioni del governo hanno un impatto netto di aumento del disavanzo di circa l'1,2 % del PIL. Il disavanzo nominale previsto dal documento programmatico di bilancio 2019 sarà pari al 2,1 % del PIL nel 2020 e all'1,8 % del PIL nel 2021. Oltre che dalle proiezioni ottimistiche di crescita del PIL nominale, il conseguimento di questi obiettivi di bilancio dipende crucialmente dall'attivazione di una "clausola di salvaguardia" sotto forma di un aumento delle aliquote IVA per il 2020 (circa lo 0,7 % del PIL) e il 2021 (circa lo 0,8 % del PIL).
10. L'11 luglio 2017 il Consiglio ha raccomandato all'Italia di assicurare nel 2018 un tasso nominale di riduzione della spesa pubblica primaria netta pari ad almeno lo 0,2 %, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo di almeno lo 0,6 % del PIL⁴. Nella sua comunicazione sul semestre europeo 2017⁵ la Commissione ha indicato di essere pronta a valersi del margine di discrezionalità di cui gode nel caso in cui l'impatto sulla crescita e sull'occupazione di sforzi fiscali notevoli si rivelasse particolarmente significativo. Nel complesso, per conciliare le esigenze di stabilizzazione dell'Italia con le sue problematiche di sostenibilità, la Commissione ha ritenuto che, nel 2018, uno sforzo strutturale pari almeno allo 0,3 % del PIL fosse adeguato, senza margini aggiuntivi di deviazione su un anno. Questo valore corrisponde a un tasso nominale di crescita della spesa pubblica primaria netta non superiore allo 0,5 %. In base al parametro di riferimento per la spesa, l'aggiustamento di bilancio nel 2018 che risulta dal documento programmatico di bilancio 2019 è inadeguato, poiché il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali sul fronte delle entrate e delle misure una tantum, eccederà nettamente quello raccomandato dal Consiglio. La stessa conclusione può essere tratta sulla base del saldo strutturale. Il previsto miglioramento del saldo strutturale per il 2018 è pari

⁴ Raccomandazione del Consiglio, dell'11 luglio 2017, sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 dell'Italia (GU C 261 del 9.8.2017, pag. 46).

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti - Semestre europeo 2017: raccomandazioni specifiche per paese (COM(2017) 500 final del 22.5.2017).

allo 0,1 % del PIL, al di sotto dell'aggiustamento strutturale dello 0,3 % del PIL ritenuto adeguato.

11. L'applicazione del parametro di riferimento per la spesa sulla base del documento programmatico di bilancio 2019 indica il rischio di una deviazione significativa sia nel 2019 (scostamento dell'1,1 % del PIL) che nel 2018 e nel 2019 considerati complessivamente (scostamento dello 0,9 % del PIL all'anno, in media, tenuto conto dell'aggiustamento raccomandato dal Consiglio in entrambi gli anni), poiché il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali sul fronte delle entrate e delle misure una tantum, supera nettamente quello raccomandato dal Consiglio. La stessa conclusione può essere tratta sulla base del criterio del saldo strutturale. L'Italia pianifica un deterioramento del saldo strutturale⁶ per il 2019 pari allo 0,8 % del PIL, mentre il Consiglio ha raccomandato un miglioramento strutturale dello 0,6 % del PIL (scostamento dell'1,4 % del PIL nel 2019 e dello 0,9 % all'anno, in media, nel 2018 e nel 2019 considerati complessivamente). La conclusione non cambierebbe se si considerasse un aggiustamento ridotto nel 2018 a seguito dell'applicazione del margine di discrezionalità. Tenuto conto del requisito del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, da una valutazione complessiva basata sul documento programmatico di bilancio 2019 si configura una deviazione significativa pianificata dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine per il 2019 raccomandato dal Consiglio.
12. Le principali misure a incremento del disavanzo per il 2019 includono la sterilizzazione dell'aumento dell'IVA per il 2019 già previsto dalla legge come "clausola di salvaguardia", un aumento degli investimenti pubblici, la possibilità di andare in pensione anticipatamente, l'introduzione di un reddito di cittadinanza per adulti inattivi o disoccupati e l'estensione del campo di applicazione dell'aliquota forfettaria del 15 % dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Le principali misure di riduzione del disavanzo nel 2019 comprendono una revisione della spesa pubblica a diversi livelli dell'amministrazione, un aumento del gettito dell'imposta sul reddito delle società a causa della minore deducibilità di determinate spese per alcune categorie di imprese, in particolare le banche, l'abrogazione del regime fiscale di vantaggio per le imprese (*"Imposta sul Reddito Imprenditoriale"*) introdotto in precedenza, nonché un condono fiscale. Il condono fiscale ha tuttavia carattere una tantum e vi è il rischio che i risparmi generati dalla revisione della spesa siano inferiori a quelli previsti.
13. Il conseguimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine dell'Italia di un pareggio di bilancio in termini strutturali non è previsto nell'orizzonte di riferimento del documento programmatico di bilancio 2019, poiché, secondo le proiezioni, il saldo strutturale, dopo un deterioramento nel 2019, rimarrà sostanzialmente stabile nel biennio 2020-2021, tenuto conto dell'impatto delle clausole di salvaguardia.
14. Il documento programmatico di bilancio 2019 prevede che il rapporto debito/PIL diminuisca leggermente dal 131,2 % del PIL nel 2017 al 130,9 % nel 2018 e al 130,0 % nel 2019. Si prevede che il calo del rapporto debito/PIL continui successivamente, con una discesa al 126,7 % del PIL nel 2021. Nonostante la prevista riduzione del rapporto debito/PIL, sulla base del documento programmatico di bilancio 2019 l'Italia non riuscirà a rispettare il parametro per la riduzione del debito né nel 2018 né nel 2019. Inoltre, la prevista riduzione del rapporto debito/PIL

⁶ Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

è soggetta a marcati rischi, dato che essa si basa su proiezioni ottimistiche di crescita del PIL nominale, su proventi da privatizzazioni pari allo 0,3 % del PIL all'anno nel periodo 2019-2021 e sull'attivazione di una "clausola di salvaguardia" nel 2020 e 2021, già abrogata per il 2019.

15. Il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia, pari al 131,2 % nel 2017, è il secondo più alto dell'Unione europea e tra i più alti al mondo. Nel 2017 rappresentava un onere medio di 37 000 EUR per abitante. L'elevato stock del debito pubblico priva l'Italia del margine di manovra fiscale necessario per stabilizzare la sua economia in caso di shock macroeconomici e rappresenta un onere intergenerazionale che graverà sul tenore di vita delle future generazioni di italiani. Il fatto che i costi del servizio del debito assorbano un importo notevolmente maggiore di risorse pubbliche in Italia rispetto al resto della zona euro va a discapito della spesa produttiva del paese. La spesa per interessi dell'Italia nel 2017 è ammontata a circa 65,5 miliardi di EUR, pari al 3,8 % del PIL, sostanzialmente la stessa quantità di risorse pubbliche destinate all'istruzione. Inoltre, un elevato debito pubblico, in assenza di politiche di bilancio prudenti, potrebbe amplificare l'effetto di shock derivanti da perdita di fiducia dei mercati sui rendimenti del debito sovrano, con un impatto negativo proporzionalmente più marcato sia sulla spesa per interessi del paese che sul costo di finanziamento complessivo per l'economia reale.
16. Il 23 maggio 2018, in considerazione della non conformità *prima facie* dell'Italia con il parametro per la riduzione del debito nel 2016 e nel 2017, la Commissione ha adottato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea nella quale ha analizzato se l'Italia rispettasse il criterio del debito stabilito dal trattato⁷. Dopo aver esaminato tutti i fattori significativi e, in particolare, la conformità dell'Italia al braccio preventivo del patto, la relazione è giunta alla conclusione che il criterio del debito stabilito dal trattato e dal regolamento (CE) n. 1467/1997 doveva considerarsi soddisfatto in tale fase.
17. L'economia italiana è caratterizzata da una bassa crescita economica e da una dinamica della produttività debole rispetto alla media dell'Unione, con conseguenze negative a livello sociale e occupazionale. Per promuovere la crescita potenziale e affrontare la persistente stagnazione della produttività occorre una strategia organica di riforma. Le misure contenute nel documento programmatico di bilancio 2019 indicano invece un chiaro rischio di retromarcia su riforme che l'Italia aveva adottato in linea con precedenti raccomandazioni specifiche e con riferimento agli aspetti strutturali di politica fiscale oggetto delle raccomandazioni indirizzate all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018. In particolare, sebbene il Consiglio abbia raccomandato all'Italia di ridurre la quota della spesa pubblica destinata alle pensioni di vecchiaia al fine di dare spazio ad altre voci di spesa sociale, l'introduzione della possibilità di pensionamento anticipato è un passo indietro rispetto a precedenti riforme pensionistiche a supporto della sostenibilità a lungo termine del consistente debito pubblico italiano. Inoltre, l'introduzione di un condono fiscale potrebbe ridurre il già basso livello di adempimento degli obblighi fiscali, premiando implicitamente comportamenti non conformi alle regole e controbilanciando in larga misura l'effetto positivo del rafforzamento della fatturazione elettronica. Infine, le disposizioni contenute nel documento programmatico di bilancio 2019 per ridurre l'onere fiscale sulle imprese che assumano o reinvestano i propri utili in beni strumentali sono

⁷ Relazione della Commissione "Italia - Relazione elaborata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (COM(2018) 428 final del 23.5.2018).

largamente compensate dall'abrogazione dei regimi fiscali di vantaggio per le imprese e gli utili reinvestiti nell'ambito dell'"ACE".

18. Nel complesso, la Commissione è del parere che il documento programmatico di bilancio 2019 presentato dall'Italia configura per il 2019 una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento raccomandato verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, considerando il previsto forte deterioramento del saldo strutturale e il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali sul fronte delle entrate e delle misure una tantum, ben al di sopra del tasso di riferimento. Inoltre l'organismo indipendente di controllo in materia di bilancio dell'Italia non ha approvato le previsioni macroeconomiche sottese al documento programmatico di bilancio 2019 a causa dei notevoli rischi di ribasso gravanti sulle proiezioni. Se tali rischi dovessero materializzarsi, il saldo di bilancio nominale per il 2019 potrebbe peggiorare ancor più di quanto previsto nel documento programmatico di bilancio 2019, con un conseguente possibile deterioramento strutturale persino maggiore. La pianificata espansione fiscale, abbinata ai rischi di revisione al ribasso della crescita del PIL nominale, pregiudica altresì una sensibile riduzione dell'elevato rapporto debito/PIL dell'Italia, che rimane una delle maggiori vulnerabilità per l'economia. Infine, date le notevoli dimensioni dell'economia italiana all'interno della zona euro, la scelta del governo di aumentare il disavanzo di bilancio, nonostante la necessità di affrontare problematiche legate alla sostenibilità delle finanze pubbliche, comporta il rischio di ricadute negative per altri Stati membri della zona euro.
19. Su tale base, la Commissione ha riscontrato nel documento programmatico di bilancio presentato dall'Italia per il 2019 un'inosservanza particolarmente grave della raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018. La Commissione rileva inoltre che il documento programmatico di bilancio 2019 non è in linea con gli impegni assunti dall'Italia nel suo programma di stabilità 2018. A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/2013, la Commissione invita l'Italia a presentare un documento programmatico di bilancio riveduto quanto prima e comunque entro tre settimane dalla data del presente parere. Il documento programmatico di bilancio riveduto per il 2019 dovrebbe conformarsi alla raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018.

Fatto a Strasburgo, il 23.10.2018

Per la Commissione
Valdis DOMBROVSKIS
Vicepresidente



Parere della Commissione europea sul documento programmatico di bilancio 2019 dell'Italia

Strasburgo, 23 ottobre 2018

Cosa ha deciso oggi la Commissione europea?

La Commissione ha espresso un parere sul documento programmatico di bilancio 2019 dell'Italia, chiedendo all'Italia di presentare quanto prima e comunque entro tre settimane dalla data della decisione odierna un documento programmatico di bilancio riveduto. È la prima volta che la Commissione adotta un parere di questo tipo.

Qual è il parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio dell'Italia?

A giudizio della Commissione il documento programmatico di bilancio non è in linea con la raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio nel luglio 2018. L'Italia pianifica infatti un deterioramento del saldo strutturale per il 2019 pari allo 0,8 % del PIL, mentre il Consiglio ha raccomandato un miglioramento strutturale pari allo 0,6 % del PIL.

La Commissione è del parere che il documento programmatico di bilancio 2019 presentato dall'Italia preveda per l'anno prossimo una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento raccomandato verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. Questo a causa del previsto forte deterioramento del saldo strutturale e di un tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali sul fronte delle entrate e delle misure una tantum, ben al di sopra del tasso di riferimento. Inoltre, i notevoli rischi al ribasso delle proiezioni presentate nel documento programmatico di bilancio potrebbero peggiorare ulteriormente la situazione. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'organismo italiano indipendente di controllo in materia di bilancio, non ha convalidato le proiezioni macroeconomiche su cui si basa lo scenario programmatico per il 2019.

L'espansione fiscale prevista, abbinata ai rischi di revisione al ribasso della crescita del PIL nominale, pregiudica la riduzione del rapporto debito/PIL tuttora elevato dell'Italia, e in particolare il rispetto del criterio concordato da tutti gli Stati membri di abbassamento del debito al valore di riferimento del 60 % stabilito dal trattato. Il debito elevato rimane una vulnerabilità importante per l'economia.

La Commissione rileva inoltre che il documento programmatico di bilancio non è in linea con gli impegni assunti dall'Italia nel suo programma di stabilità dell'aprile 2018, nel quale annunciava che avrebbe perseguito l'obiettivo di un disavanzo pari allo 0,8 % del PIL nel 2019. Il documento programmatico di bilancio 2019 prevede un notevole aumento del disavanzo pubblico, fino al 2,4 % del PIL nel 2019, ossia il triplo di quanto inizialmente previsto.

Che cosa ha raccomandato esattamente il Consiglio all'Italia?

L'Italia è attualmente soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Il 13 luglio 2018 il Consiglio, Italia compresa, ha raccomandato all'unanimità all'Italia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superasse lo 0,1 % nel 2019, il che corrisponde a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL. Tale raccomandazione era stata approvata anche dal Consiglio europeo del 28 giugno 2018.

Perché lo scenario macroeconomico è problematico?

Le regole dell'UE stabiliscono che le previsioni macroeconomiche sottese ai documenti programmatici di bilancio vengano elaborate o approvate da un ente indipendente. Questo per l'Italia non è avvenuto. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'organismo italiano indipendente di controllo in materia di bilancio, non ha convalidato le proiezioni macroeconomiche su cui si basa lo scenario programmatico per il 2019, "in quanto esse si collocano fuori dall'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili" e sono pertanto soggette a notevoli rischi di revisione al ribasso.

Sono state prese in considerazione le osservazioni del governo italiano?

La Commissione ha consultato l'Italia con lettera del 18 ottobre 2018 in cui chiedeva ulteriori informazioni. Il parere della Commissione tiene conto delle osservazioni contenute nella risposta del 22 ottobre 2018 dell'Italia.

La Commissione si aspetta che l'Italia modifichi le sue priorità di bilancio?

L'Italia, come tutti gli altri Stati membri, ha il diritto di decidere le proprie priorità di bilancio: investire di più nelle infrastrutture, portare a regime un reddito universale o concentrarsi sull'eliminazione della povertà, ad esempio. Alla Commissione spetta il compito di valutare se l'Italia rispetta gli impegni di bilancio che essa stessa ha assunto nei confronti degli altri Stati membri: come per tutti gli Stati membri, la raccomandazione indirizzata all'Italia riguardante i requisiti del patto di stabilità e crescita è stata approvata all'unanimità dal Consiglio europeo del 28 giugno 2018 e adottata il 13 luglio 2018 dal Consiglio dell'Unione europea, che comprende l'Italia.

Perché il caso italiano è diverso rispetto ad altri paesi? Perché ad altri paesi non è stato chiesto di rivedere i documenti programmatici?

L'Italia pianifica un deterioramento del saldo strutturale per il 2019 pari allo 0,8 % del PIL, mentre il Consiglio, che comprende l'Italia, ha raccomandato un miglioramento strutturale pari allo 0,6 % del PIL.

Innanzitutto, la raccomandazione che il Consiglio ha rivolto all'Italia chiede un miglioramento del saldo di bilancio nel 2019: date l'entità del debito italiano e la ripresa economica in corso, è questo il momento di procedere all'aggiustamento e di ripristinare le riserve di bilancio a livello nazionale. Le autorità italiane hanno deciso di optare per un documento programmatico di bilancio con un impatto netto a incremento del disavanzo pari all'1,2 % circa. Mentre si è già verificato in passato che gli Stati membri realizzassero un aggiustamento di bilancio inferiore a quello richiesto dal Consiglio, non sono mai stati registrati casi di grande espansione di bilancio in paesi a cui era stato raccomandato di compiere uno sforzo di bilancio.

In secondo luogo, il divario tra il deterioramento di bilancio pianificato e l'aggiustamento raccomandato dal Consiglio ammonterebbe, secondo gli stessi piani dell'Italia, all'1,4 % del PIL. Un divario di tale ampiezza rispetto a quanto richiesto dal Consiglio e fondato sui piani dello Stato membro stesso non trova precedenti da quando, nel 2013, è stata istituita la procedura concordata di valutazione dei documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro.

Qual è la situazione dell'Italia riguardo al debito delle amministrazioni pubbliche?

Il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia, pari al 131,2 % nel 2017, è il secondo più alto dell'Unione europea e tra i più alti al mondo. Nel 2017 rappresentava un onere medio di 37 000 € per abitante. L'elevato stock del debito pubblico priva l'Italia del margine di manovra fiscale necessario per stabilizzare la sua economia in caso di shock macroeconomici e rappresenta un onere intergenerazionale che graverà sul tenore di vita degli italiani del futuro. Il fatto che i costi del servizio del debito assorbano un importo notevolmente maggiore di risorse pubbliche in Italia rispetto al resto della zona euro va inoltre a discapito della spesa produttiva del paese. La spesa per interessi dell'Italia è ammontata nel 2017 a circa 65,5 miliardi di €, pari al 3,8 % del PIL, sostanzialmente la stessa quantità di risorse pubbliche destinate all'istruzione.

Inoltre, un elevato debito pubblico, in assenza di politiche di bilancio prudenti, potrebbe amplificare l'effetto di shock derivanti da perdita di fiducia dei mercati sui rendimenti del debito sovrano, con un impatto negativo proporzionalmente più marcato sia sulla spesa per interessi del paese che sul costo di finanziamento complessivo per l'economia reale.

Quali sono le circostanze economiche pertinenti per il parere odierno?

L'economia italiana è caratterizzata da una bassa crescita e da una dinamica della produttività debole rispetto alla media dell'Unione europea, con conseguenze negative a livello sociale e occupazionale. Per promuovere la crescita potenziale e affrontare la persistente stagnazione della produttività occorre una strategia organica di riforma. Le misure contenute nel documento programmatico di bilancio 2019 indicano invece un rischio di retromarcia su riforme che l'Italia aveva adottato in linea con precedenti raccomandazioni specifiche e con riferimento agli aspetti strutturali di politica fiscale oggetto delle raccomandazioni indirizzate all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018.

In che modo l'Italia ha beneficiato della flessibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita?

Negli ultimi anni l'Italia è stata il principale beneficiario della flessibilità applicata nell'ambito del patto di stabilità e crescita, per un importo dell'ordine di 30 miliardi di € (pari all'1,8 % del PIL) nel periodo 2015 - 2018. Questo in considerazione di una serie di fattori, tra cui condizioni economiche sfavorevoli, sostegno alle riforme strutturali e agli investimenti ed "eventi inconsueti" connessi alle minacce alla sicurezza, alla crisi dei rifugiati e ai terremoti.

Quale altro tipo di sostegno ha fornito l'UE all'Italia?

L'Italia è il secondo maggior destinatario del piano Juncker, il piano di investimenti per l'Europa avviato alla fine del 2014. In tale contesto i finanziamenti complessivi all'Italia hanno raggiunto la somma di 8,9 miliardi di €, da cui è previsto derivino oltre 50 miliardi di € di nuovi investimenti. L'Italia è anche il

secondo maggiore beneficiario dei Fondi strutturali e di investimento europei, con 44,7 miliardi di € di sostegno dell'Unione nel periodo 2014-2020, che rappresentano una media di 735 € pro capite provenienti dal bilancio dell'Unione.

Quali sono le prossime tappe?

Secondo le disposizioni applicabili che gli Stati membri hanno congiuntamente concordato (articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/773), il governo italiano dispone ora di tre settimane per presentare un documento programmatico di bilancio riveduto. La Commissione valuterà tale piano e pubblicherà un parere entro la fine di novembre.

La Commissione intende pubblicare le sue previsioni economiche d'autunno l'8 novembre 2018.

Per ulteriori informazioni

Comunicato stampa:

[La Commissione europea invita l'Italia a presentare un documento programmatico di bilancio riveduto per il 2019](#)

[Semestre europeo](#)

[Documenti programmatici di bilancio 2019](#)

[Regolamento \(UE\) n. 473/2013](#)

Il Vicepresidente Dombrovskis su Twitter: [@VDombrovskis](#)

Il Commissario Moscovici su Twitter: [@pierremoscovici](#)

La DG ECFIN su Twitter: [@ecfin](#)

MEMO/18/6175

Contatti per la stampa:

[Christian SPAHR](#) (+32 2 295 61 53)

[Anniky LAMP](#) (+32 2 295 61 51)

[Enda MCNAMARA](#) (+32 2 296 49 76)

Informazioni al pubblico: contattare [Europe Direct](#) telefonicamente allo [00 800 67 89 10 11](#) o per [e-mail](#)



European Commission Opinion on the 2019 draft budgetary plan of Italy

Strasbourg, 23 October 2018

What has the European Commission decided today?

The Commission has issued an Opinion on the Italian draft budgetary plan for 2019. It requests that Italy presents a revised draft budgetary plan as soon as possible, and in any event within three weeks of today's decision. This is the first time that the Commission adopts such an Opinion.

What is the Opinion of the Commission on Italy's draft budgetary plan?

The Commission's assessment is that the draft budgetary plan is not in line with the recommendation of the Council addressed to Italy in July 2018. Italy plans a deterioration in the structural balance for 2019 that amounts to 0.8% of GDP, while the Council recommended a structural improvement of 0.6% of GDP.

The Commission is of the opinion that the 2019 draft budgetary plan submitted by Italy for 2019 presents a significant deviation from the recommended adjustment path towards the agreed medium-term budgetary objective. This is because of a large projected deterioration in the structural balance and a growth rate of government expenditure, net of discretionary revenue measures and one-offs, which are well above the reference rate. Moreover, there are significant downside risks to the projections presented in the draft budgetary plan, which could make the situation even worse. Italy's independent fiscal monitoring institution (Ufficio Parlamentare di Bilancio) has not endorsed the macroeconomic forecast underlying the 2019 draft budgetary plan.

The projected fiscal expansion, coupled with the downside risks to nominal GDP growth, endangers the reduction in Italy's still large debt-to-GDP ratio, notably the requirement, agreed by all Member States, to bring the debt down towards the 60% of GDP reference value of the Treaty. High debt remains a major vulnerability for the economy.

The Commission also notes that the draft budgetary plan is not in line with the commitments presented by Italy in its Stability Programme of April 2018. In its Stability Programme, Italy announced that it would target a deficit of 0.8% of GDP in 2019. The 2019 draft budgetary plan expects the government deficit to markedly increase to 2.4% of GDP in 2019 - three times higher than initially planned.

What exactly did the Council recommend to Italy?

Italy is currently subject to the preventive arm of the Stability and Growth Pact. On 13 July 2018, the Council, including Italy, recommended unanimously that Italy should ensure that the nominal growth rate of net primary government expenditure does not exceed 0.1% in 2019, corresponding to an annual structural adjustment of 0.6% of GDP. That recommendation had also been endorsed by the European Council of 28 June 2018.

Why is the macroeconomic scenario problematic?

EU rules set out that macroeconomic forecasts underlying draft budgetary plans have to be prepared or endorsed by an independent body. This is not the case for Italy. The Parliamentary Budget Office, Italy's independent fiscal monitoring institution, did not validate the macroeconomic projections underlying Italy's policy scenario for 2019, "as they lie outside the range of acceptable values on the basis of the information currently available" and are therefore subject to significant downside risks.

Have you taken on board the views of the Italian government?

The Commission consulted Italy via a letter sent on 18 October 2018, asking for further information. The observations from Italy's reply of 22 October 2018 have been taken into account in the Commission Opinion.

Does the Commission expect Italy to change its budgetary priorities?

Italy, like all other Member States, has the right to choose its budgetary priorities: to invest more in infrastructure, to roll out a universal income or to focus on the eradication of poverty. The role of the Commission is to assess whether Italy fulfils the fiscal commitments that it has itself taken before the other Member States: the recommendation addressed to Italy regarding the requirements under the Stability and Growth Pact was, as for all Member States, endorsed unanimously by the European

Council of 28 June 2018 and adopted by the Council of the European Union on 13 July 2018, including Italy.

Why is the Italian case different from other countries? Why haven't you asked other countries to revise their plans?

Italy plans a deterioration in the structural balance for 2019 that amounts to 0.8% of GDP, while the Council, including Italy, recommended a structural improvement of 0.6% of GDP.

First, the Council recommendation to Italy calls for a fiscal improvement in 2019: given the size of the Italian debt and the ongoing economic recovery, this is the right time to adjust and rebuild fiscal buffers at national level. The Italian authorities have decided to opt for a draft budgetary plan with a net deficit-increasing impact of around 1.2%. While it has happened in the past that Member States deliver a fiscal adjustment smaller than the one required by the Council, there are no cases of large fiscal expansion when countries were recommended to make a fiscal effort.

Second, according to Italy's own plans, the gap between the planned fiscal deterioration and the adjustment recommended by the Council would amount to 1.4% of GDP. Such a large gap compared to the Council requirement, based on the Member State's own plans, has no precedent since the introduction of the jointly agreed process for assessing draft budgetary plans for euro area Member States back in 2013.

Where does Italy stand regarding government debt?

Italy's public debt-to-GDP ratio, at 131.2% in 2017, is the second largest in the European Union in relative terms and one of the largest in the world. In 2017, it represented an average burden of €37,000 per inhabitant. The large stock of public debt deprives Italy of the fiscal space it needs to stabilise its economy in case of macroeconomic shocks and represents an inter-generational burden weighing on the standard of living of future Italians. The fact that debt-servicing costs absorb a considerably larger amount of public resources in Italy than in the rest of the euro area also takes a toll on the country's productive spending. Italy's interest expenditure stood in 2017 at around €65.5 billion or 3.8% of GDP, which was broadly the same amount of public resources devoted to education.

Moreover, a large public debt, in the absence of prudent fiscal policies, could also amplify the effect of market confidence shocks on sovereign yields, with a proportionally larger negative impact on both the interest bill paid by the country as well as the overall financing cost for the real economy.

What are the economic circumstances relevant for today's Opinion?

Italy's economy is characterised by weak growth and productivity dynamics in comparison to the European Union average, with negative employment and social consequences. Boosting potential growth and tackling long-lasting stagnation in productivity require a comprehensive reform strategy. However, the measures included in the 2019 draft budgetary plan also indicate a risk of backtracking on reforms that Italy had adopted in line with past Country-Specific Recommendations, as well as with regard to the structural fiscal aspects of the recommendations addressed to Italy by the Council on 13 July 2018.

How has Italy benefitted from the flexibility within the Stability and Growth Pact?

Italy has been the main beneficiary of the flexibility applied within the Stability and Growth Pact in recent years, for an amount in the order of €30 billion (or 1.8% of GDP) between 2015 and 2018. This was on account of a variety of factors, including bad economic conditions, support for structural reforms and investment, and "unusual events" related to security threats, the refugee crisis and earthquakes.

In what other way has the EU supported Italy?

Italy is the second largest recipient under the Juncker Plan, the Investment Plan for Europe which started at the end of 2014. In that context, the total financing in Italy has reached €8.9 billion, which is expected to generate over €50 billion of new investments. Moreover, Italy is the second largest beneficiary of the European Structural and Investment Funds, with €44.7 billion of Union support over 2014-2020, which represents an average of €735 per person from the Union budget.

What are the next steps?

According to the applicable rules that Member States have jointly agreed on (Article 7(2) of Regulation (EU) No 473/773), the Italian government now has three weeks to present a revised draft budgetary plan. The Commission will assess that plan and publish an Opinion before the end of November.

The Commission intends to publish its Autumn Economic Forecast on 8 November 2018.

For More Information

Press release:

[European Commission invites Italy to present a revised draft budgetary plan for 2019](#)

[European Semester](#)

[Draft budgetary plans 2019](#)

[Regulation \(EU\) No 473/2013](#)

Follow Vice-President Dombrovskis on Twitter: [@VDombrovskis](#)

Follow Commissioner Moscovici on Twitter: [@pierremoscovici](#)

Follow DG ECFIN on Twitter: [@ecfin](#)

MEMO/18/6175

Press contacts:

[Christian SPAHR](#) (+32 2 295 61 53)

[Anniky LAMP](#) (+32 2 295 61 51)

[Enda MCNAMARA](#) (+32 2 296 49 76)

General public inquiries: [Europe Direct](#) by phone [00 800 67 89 10 11](#) or by [email](#)



European Commission requests that Italy presents a revised draft budgetary plan for 2019

Strasbourg, 23 October 2018

The European Commission has identified in the draft budgetary plan submitted by Italy for 2019 a particularly serious non-compliance with the fiscal recommendation addressed to Italy by the Council on 13 July 2018.

In line with the relevant rules, the Commission has adopted an Opinion that requests Italy to submit a revised draft budgetary plan within three weeks.

Having taken all factors into account, and after consulting the Italian authorities, the European Commission considers that Italy's draft budgetary plan for 2019 presents a particularly serious deviation from the Council's recommendation of 13 July 2018. The Commission also notes that the plan is not in line with the commitments presented by Italy in its Stability Programme of April 2018. The Commission is therefore requesting Italy to submit a revised draft budgetary plan for 2019. This revised draft budgetary plan should provide for compliance with the recommendation addressed to Italy by the Council, including Italy, on 13 July 2018 and which were also endorsed by the European Council on 28 June. This is the first time that the Commission has requested the presentation of a revised draft budgetary plan.

Valdis **Dombrovskis**, Vice-President for the Euro and Social Dialogue, also in charge of Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, said: *"The euro area is built on strong bonds of trust, underpinned by rules that are the same for everybody. It is our job and duty to uphold common interest and mutual commitments taken by the member countries. Italy's debt is among the highest in Europe, and Italian taxpayers spend about the same amount on it as on education. In this spirit, we see no alternative but to request the Italian government to revise its draft budgetary plan for 2019, and we look forward to an open and constructive dialogue in the weeks to come."*

Pierre **Moscovici**, Commissioner for Economic and Financial Affairs, Taxation and Customs, said: *"The opinion adopted today by the Commission should come as no surprise to anyone, as the Italian Government's draft budget represents a clear and intentional deviation from the commitments made by Italy last July. However, our door is not closing: we wish to continue our constructive dialogue with the Italian authorities. I welcome Minister Tria's commitment to this end and we must move forward in this spirit in the coming weeks."*

The Commission's assessment of the draft budgetary plan points to a planned significant deviation from the fiscal path recommended by the Council. In July 2018, the Council recommended that Italy should make a structural improvement of 0.6% of GDP. The draft budgetary plan presented by Italy instead provides for a structural deterioration amounting to 0.8% of GDP in 2019.

Both the fact that the draft budgetary plan provides for a fiscal expansion of close to 1% of GDP, while the Council had recommended a fiscal adjustment, and the size of the deviation (a gap of around 1.4% of GDP or €25 billion) are unprecedented in the history of the Stability and Growth Pact.

It is important to note that the fiscal requirements for Italy in 2019, as for all Member States, were endorsed unanimously by the European Council of 28 June 2018 and adopted by the Council of the European Union on 13 July 2018, including Italy.

Italy's public debt-to-GDP ratio, at 131.2% in 2017, is the second largest in the European Union in relative terms and one of the largest in the world. This is the equivalent of an average burden of €37,000 per inhabitant. Debt-servicing costs absorb a considerably larger amount of public resources in Italy than in the rest of the euro area, taking a toll on the country's productive spending. For instance, Italy's interest expenditure stood in 2017 at around €65.5 billion or 3.8% of GDP, which was broadly the same amount of public resources devoted to education.

The planned reduction in the debt-to-GDP ratio is subject to large downside risks, given that it relies on optimistic growth assumptions in the draft budgetary plan. This means that Italy's compliance with the debt reduction benchmark agreed by all Member States, which requires a steady reduction of the debt level towards the 60% threshold referred to in the EU Treaties, is also in question.

It is, of course, the prerogative of each Member State to set priorities and determine the allocation of

budget resources. However, commitments that have been made and jointly decided upon in order to pursue a fiscally sustainable path must also be met: this is the logic of the applicable rules.

The relevant legislation provides that the Italian authorities should present the revised draft budgetary plan to the Commission as soon as possible, and in any event, no later than three weeks following the adoption of this Opinion.

Background

In 2015, the Commission presented guidance on how it will apply the existing rules of the Stability and Growth Pact to strengthen the link between structural reforms, investment and fiscal responsibility in support of jobs and growth, which was later translated in to a "Commonly agreed position on Flexibility within the Stability and Growth Pact" and endorsed by the Council in 2016. Italy has been the main beneficiary of this flexibility, benefiting by an amount in the order of €30 billion (or 1.8% of GDP) between 2015 and 2018. This flexibility has supported the implementation of structural reforms and investment, and assisted Italy in responding to exceptional events such as security threats, the refugee crisis and earthquakes.

Italy has benefitted from substantial support through EU-backed financing in recent years. Italy is the second biggest beneficiary under the Juncker Plan. As of October 2018, financing under the European Fund for Strategic Investments is expected to trigger over €50 billion in additional investments. Italy is also the second largest beneficiary of the European Structural and Investment Funds. It has been allocated €44.7 billion between 2014-2020 to support, among others, the competitiveness of small and medium businesses, the creation of quality jobs, the development of necessary skills, better access to the labour market and professional training, research and innovation, environmental protection and the shift towards a low-carbon economy.

In its Stability Programme of April 2018, Italy announced that it would target a deficit of 0.8% of GDP in 2019. The 2019 draft budgetary plan expects the government deficit to markedly increase to 2.4% of GDP in 2019, three times higher than initially planned.

Article 7(2) of Regulation 473/2013 provides that, where, in exceptional cases, after consulting the Member State concerned within one week of submission of the draft budgetary plan, the Commission identifies particularly serious non-compliance with the budgetary policy obligations, the Commission shall adopt an Opinion requesting that a revised draft budgetary plan be submitted as soon as possible and in any event within three weeks of the date of its Opinion.

More information

Memo: [European Commission Opinion on the 2019 draft budgetary plan of Italy](#)

[European Semester](#)

[Draft budgetary plans 2019](#)

[Regulation \(EU\) No 473/2013](#)

Follow Vice-President Dombrovskis on Twitter: [@VDombrovskis](#)

Follow Commissioner Moscovici on Twitter: [@pierremoscovici](#)

Follow DG ECFIN on Twitter: [@ecfin](#)

IP/18/6174

Press contacts:

[Christian SPAHR](#) (+32 2 295 61 53)

[Anniky LAMP](#) (+32 2 295 61 51)

[Enda MCNAMARA](#) (+32 2 296 49 76)

General public inquiries: [Europe Direct](#) by phone [00 800 67 89 10 11](#) or by [email](#)