



Bruxelles, 16.11.2015  
SWD(2015) 605 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Analisi del documento programmatico di bilancio 2016 dell'ITALIA**

*che accompagna il documento*

**PARERE DELLA COMMISSIONE**

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

## **Analisi del documento programmatico di bilancio 2016 dell'ITALIA**

### **1. INTRODUZIONE**

Il 15 ottobre 2015 l'Italia ha presentato il documento programmatico di bilancio (DPB) per il 2016 conformemente al regolamento (UE) n. 473/2013 compreso nel "two-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 nel 2012 (anno in cui l'Italia ha corretto il disavanzo eccessivo) il rapporto debito/PIL era pari al 123,2%, ossia superiore al valore di riferimento del 60% del PIL, nei tre anni successivi alla correzione del disavanzo eccessivo l'Italia è altresì soggetta alla regola del debito transitoria e in questo periodo dovrebbe assicurare progressi sufficienti verso la conformità.

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 dell'autunno 2015 della Commissione. La sezione 3 illustra gli sviluppi di bilancio recenti e previsti stando al DPB, compresa un'analisi dei rischi quanto alla loro realizzazione sulla base delle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione. Essa contiene in particolare anche una valutazione delle misure su cui si fonda il DPB. La sezione 4 valuta gli sviluppi di bilancio recenti e previsti nel 2015-2016 (anche tenendo conto dei rischi quanto alla loro realizzazione) rispetto agli obblighi derivanti dal patto di stabilità e crescita. La sezione 5 contiene un'analisi dell'attuazione delle riforme della governance di bilancio in risposta alle ultime raccomandazioni specifiche per paese (CSR) adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015, comprese le riforme intese a ridurre il cuneo fiscale. La sezione 6 contiene le conclusioni.

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

Il DPB 2016 dell'Italia ha rivisto al rialzo le prospettive del PIL reale per il 2015 (cfr. riquadro 1), con una crescita dello 0,9% rispetto alla crescita dello 0,7% prevista in primavera nel programma di stabilità 2015 dell'Italia, principalmente a causa di un riporto più consistente dal 2014. Come previsto nel programma di stabilità, l'aumento della domanda interna privata e delle esportazioni dovrebbe contribuire alla crescita nel 2015. Si prevede una forte accelerazione delle importazioni, dovuta in parte alla ripresa degli investimenti in attrezzature e alla ricostituzione delle scorte. Dopo aver integrato i dati fino al secondo trimestre compreso, la Commissione prospetta nelle previsioni dell'autunno 2015 la stessa crescita del PIL reale nel 2015 con lo stesso contributo della domanda interna e sviluppi analoghi sul fronte delle esportazioni, proiettando invece scorte e importazioni lievemente inferiori. D'altro canto il DPB rivede notevolmente al ribasso il deflatore del PIL per il 2015, allo 0,3% contro lo 0,7% del programma di stabilità 2015 e lo 0,4% delle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione.

Per il 2016 il DPB prevede una crescita del PIL reale lievemente superiore rispetto al programma di stabilità 2015 (1,6% contro l'1,4%), principalmente a causa della revisione al rialzo dei consumi pubblici e privati. Le previsioni della Commissione prospettano una crescita analoga del PIL reale (1,5%), con lo stesso contributo della domanda interna rispetto alle proiezioni presentate dal governo, ma un contributo negativo delle esportazioni nette. La

Commissione prevede in particolare un aumento più limitato delle esportazioni, dovuto a una domanda globale più debole di quella prospettata nel DPB, e un maggior volume di importazioni ascrivibile a investimenti più elevati. L'accreditamento netto nei confronti del resto del mondo rimane superiore nelle previsioni della Commissione (2,3% contro l'1,9% del PIL nel DPB). Per quanto riguarda l'evoluzione dei prezzi, sia le previsioni della Commissione sia il DPB prevedono che nel 2016 l'inflazione IAPC salga all'1% circa, valore che è in linea anche con il programma di stabilità del 2015. Sia il DPB che la Commissione prevedono un ulteriore calo della disoccupazione, che rimarrà comunque a livelli elevati (appena sotto il 12%).

Nel complesso, le proiezioni macroeconomiche delineate nel DPB 2016 dell'Italia appaiono plausibili e sostanzialmente in linea con quelle della Commissione. I rischi di una loro revisione al ribasso sono legati ad un'ulteriore perdita di slancio nella ripresa della domanda esterna.

### **Riquadro 1: Previsioni macroeconomiche su cui si fonda il bilancio dell'Italia**

Il DPB 2016 dell'Italia si basa sul quadro macroeconomico già delineato nell'aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) dell'Italia del 18 settembre 2015. Il DEF presenta un quadro tendenziale, che presuppone una 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 validati dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), l'organismo italiano indipendente di controllo in materia di bilancio. Le validazioni, menzionate nel documento programmatico di bilancio, hanno assunto la forma di due lettere (datate rispettivamente 16 settembre 2015 e 29 settembre 2015)<sup>1</sup> indirizzate al ministro italiano dell'Economia e delle finanze e pubblicate sul sito web dell'UPB. Le lettere certificano che i rispettivi quadri previsionali (quadro tendenziale e quadro programmatico "si collocano nell'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili". Nella valutazione dell'UPB, situandosi maggiormente in prossimità del limite superiore della forcella di previsione le proiezioni di crescita presentate dal governo per il 2016 sono tuttavia esposte a rischi di revisione al ribasso. L'UPB indica inoltre, per il periodo successivo al 2016, una crescita oltre il limite superiore della forcella di previsione, e quindi non prudente.

Per il secondo anno consecutivo 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. 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. Per garantirne l'indipendenza, la legge dispone che l'UPB: i) opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; ii) è costituito da un consiglio di 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

<sup>1</sup> Cfr. [www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/09/UPB\\_Lettera-validazione-QMT-NADEF-2015-con-allegato.pdf](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/09/UPB_Lettera-validazione-QMT-NADEF-2015-con-allegato.pdf) e [www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/09/lettera-validazione-MEF-prev.-programmatiche2015-2016-.pdf](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/09/lettera-validazione-MEF-prev.-programmatiche2015-2016-.pdf)

le 40 unità. In pratica, i membri del consiglio sono stati nominati a maggio 2014 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 e il personale tecnico è stato assunto nel corso del 2015.

**Tabella 1. Confronto tra previsioni e sviluppi a livello macroeconomico**

	2014	2015			2016		
	COM	PS	DPB	COM	PS	DPB	COM
PIL reale (variazione in %)	-0,4	0,7	0,9	0,9	1,4	1,6	1,5
Consumi privati (variazione in %)	0,4	0,8	0,8	0,8	1,2	1,5	1,4
Investimenti lordi fissi (variazione in %)	-3,5	1,1	1,2	1,2	2,7	2,7	4,0
Esportazioni di beni e servizi (variazione in %)	3,1	3,8	4,3	4,4	4,0	3,8	3,3
Importazioni di beni e servizi (variazione in %)	2,9	2,9	5,6	5,0	3,8	4,2	4,8
<i>Contributi alla crescita del PIL reale:</i>							
- Domanda interna finale	-0,5	0,4	0,7	0,7	1,1	1,5	1,5
- Variazione delle scorte	-0,1	0,0	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2
- Esportazioni nette	0,1	0,4	-0,2	0,0	0,2	0,0	-0,3
Divario tra produzione effettiva e potenziale <sup>1</sup>	-4,0	-3,4	-3,1	-2,9	-2,0	-1,5	-1,5
Occupazione (variazione in %)	0,1	0,6	0,7	0,8	1,0	1,0	0,7
Tasso di disoccupazione (in %)	12,7	12,3	12,2	12,2	11,7	11,7	11,8
Produttività del lavoro (variazione in %)	-0,7	0,1	0,2	-0,2	0,4	0,6	0,4
Inflazione IAPC (in %)	0,2	0,4	0,3	0,2	1,0	1,0	1,0
Deflatore del PIL (variazione in %)	0,9	0,7	0,4	0,4	1,2	1,0	1,0
Redditi da lavoro dipendente (pro capite, variazione in %)	0,6	0,6	0,7	0,5	1,5	0,9	0,4
Accreditamento/indebitamento netto nei confronti del resto del mondo (in % del PIL)	2,2	2,9	1,9	2,5	3,3	1,9	2,3
<b>Nota:</b>							
<sup>1</sup> 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.							
<b>Fonte:</b>							
programma di stabilità 2015 (PS), documento programmatico di bilancio 2016 (DPB), previsioni d'autunno 2015 della Commissione (COM), calcoli della Commissione.							

### 3. SVILUPPI DI BILANCIO RECENTI E PREVISTI

#### 3.1. Evoluzione del disavanzo

Il DPB 2016 dell'Italia prevede che il disavanzo pubblico scenderà al 2,6% nel 2015, rispetto al 3,0% del PIL del 2014 (cfr. tabella 2), in linea con il disavanzo previsto nel programma di stabilità 2015 presentato ad aprile. Rispetto al programma di stabilità, l'avanzo primario marginalmente più elevato (1,7% del PIL rispetto all'1,6%), dovuto principalmente a sviluppi economici migliori del previsto (crescita reale dello 0,9% rispetto allo 0,7%), compensa la

spesa per interessi leggermente più elevata (4,3% del PIL rispetto al 4,2%) dovuta al moderato aumento dei rendimenti rispetto ad aprile. Anche le previsioni della Commissione indicano che il disavanzo si attesterà nel 2015 al 2,6% del PIL, presupponendo una rigida esecuzione del bilancio negli ultimi mesi dell'anno. Per il 2016 il DPB prevede che il disavanzo pubblico scenderà al 2,2% del PIL, percentuale significativamente più consistente rispetto a quella indicata nel programma di stabilità (1,8% del PIL). Questo è dovuto principalmente alle misure supplementari previste nel DPB che hanno l'effetto di incrementare il disavanzo. Il DPB era accompagnato da una richiesta ufficiale del governo volta a ottenere nel 2016 un margine supplementare di flessibilità pari allo 0,4% del PIL, in aggiunta alla deviazione pari allo 0,4% del PIL dal percorso richiesto di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016 già concessa nella primavera 2015 per la clausola sulle riforme strutturali (cfr. anche la sezione 4.2). Una volta integrate le misure contenute nel DPB, le previsioni della Commissione prospettano un disavanzo nominale pari al 2,3% del PIL nel 2016, in diminuzione rispetto al 2,6% del 2015, ascrivibile in parte a una spesa per interessi inferiore di 0,1 punti percentuali del PIL rispetto al DPB.

Nel DPB le autorità italiane giudicano inoltre "notevoli" le ripercussioni sul bilancio della crisi dei migranti/rifugiati, che ritengono debba essere considerata un evento inconsueto e una circostanza eccezionale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, e dell'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e dell'articolo 3 del patto di bilancio. Più specificamente, questa spesa è stimata a 2,5 miliardi di EUR (0,16% del PIL) nel 2014 e a circa 3,2 miliardi di EUR (0,2% del PIL) nel 2015 e nel 2016, contro una spesa media di 1,2 miliardi di EUR (0,08% del PIL - al netto dei contributi dell'UE) nel periodo 2011-2013. In questo contesto, l'Italia ha chiesto un margine supplementare di flessibilità nel 2016 per coprire il costo annuo complessivo della crisi dei migranti/rifugiati (0,2% del PIL). Questa richiesta va considerata separatamente da quelle menzionate sopra, poiché il DPB annuncia l'intenzione di utilizzare l'eventuale margine di bilancio supplementare per innalzare il disavanzo nominale previsto al 2,4% del PIL nel 2016, soprattutto tramite l'applicazione anticipata dei tagli alla tassazione attualmente programmati per il 2017. Il DPB classifica inoltre le spese aggiuntive connesse alla migrazione rispetto alla media 2011-2013 come spese una tantum dal 2014, sebbene non rispettino i criteri fissati dalla Commissione per poter essere classificate come tali e siano quindi incluse come spese permanenti nelle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione.

L'impatto complessivo a incremento del disavanzo netto derivante dalle ulteriori misure contenute nel DPB è pari a quasi 0,9 punti percentuali del PIL. Queste misure espansioniste dovrebbero inoltre sostenere la crescita del PIL reale nel 2016 (dall'1,3% dello scenario a politiche invariate all'1,6%). Sul versante delle entrate, nel 2016 le entrate totali (in termini nominali) dovrebbero aumentare considerevolmente al di sotto della crescita del PIL nominale (1,3% rispetto al 2,6%) per poi contrarsi in ragione di 0,6 punti percentuali del PIL. In termini di composizione, la prevista diminuzione delle imposte correnti sul reddito e sul patrimonio, delle imposte sulla produzione e dei contributi sociali in percentuale del PIL è compensata solo parzialmente dalle maggiori imposte una tantum sul capitale derivanti dalle misure previste nel DPB (cfr. la sezione 3.3 per ulteriori dettagli). Sul versante della spesa, nel 2016 la spesa primaria dovrebbe diminuire di oltre 0,9 punti percentuali del PIL rispetto al 2015, poiché il suo aumento in termini nominali (0,5% su base annua) è nettamente inferiore alla crescita nominale prevista grazie ai risparmi programmati nella pubblica amministrazione (in questa legge di stabilità e in quelle precedenti). Più specificamente, la spesa primaria corrente dovrebbe registrare un aumento dello 0,8% su base annua a motivo delle spese per i trasferimenti sociali (+1,9% su base annua). Si prevede un calo dei consumi intermedi in termini nominali a causa della revisione della spesa pubblica in corso. I redditi da lavoro

dipendente dovrebbero aumentare leggermente nel 2016, grazie soprattutto alle assunzioni supplementari nel settore dell'istruzione disposte dalla legge di stabilità del 2015 e all'allocazione di un certo volume di risorse (0,3 miliardi di EUR) alla prossima fase della contrattazione, vista l'impossibilità di prorogare ulteriormente il congelamento delle retribuzioni in vigore dal 2010 decretata da una recente sentenza della Corte costituzionale<sup>2</sup>. Gli investimenti pubblici dovrebbero aumentare di oltre il 2% su base annua, in linea con la crescita del PIL nominale, stabilizzandosi quindi in percentuale del PIL<sup>3</sup> (cfr. la sezione 3.3 per ulteriori dettagli).

---

<sup>2</sup> Il 24 giugno 2015 la Corte costituzionale italiana (sentenza 178/2015) ha dichiarato incostituzionale, a decorrere dalla data di pubblicazione della sentenza (23 luglio 2015) e senza effetto retroattivo, il regime di sospensione della contrattazione collettiva sulle retribuzioni del settore pubblico introdotto dal decreto legge 98/2011, specificato dal DPR 122/2013 e prorogato dalle leggi di stabilità del 2014 e del 2015.

<sup>3</sup> Secondo le previsioni della Commissione, gli investimenti pubblici dovrebbero registrare un aumento più moderato nel 2016 (0,9% su base annua) e la stabilizzazione dovrebbe verificarsi già nel 2015, dopo cinque anni di forte contrazione. I trasferimenti in conto capitale dovrebbero inoltre diminuire nel 2016, dopo l'aumento del 2015, anche a causa di spese una tantum (circa 2 miliardi di EUR) connesse a una sentenza della Corte costituzionale relativa alla deindicizzazione delle pensioni più elevate nel periodo 2012-2013.

**Tabella 2. Composizione dell'aggiustamento di bilancio**

(in % del PIL)	2014	2015			2016			Variazione 2014-2016
	COM	PS	DPB	COM	PS	DPB	COM	DPB
<b>Entrate</b>	<b>48,2</b>	<b>48,0</b>	<b>48,2</b>	<b>48,2</b>	<b>48,5</b>	<b>47,6</b>	<b>47,3</b>	<b>-0,6</b>
<i>di cui:</i>								
Imposte sulla produzione e sulle importazioni	15,3	15,1	15,0	15,1	15,8	14,6	14,5	-0,7
- Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio ecc.	14,7	15,1	15,3	14,9	15,3	15,2	14,7	0,5
Imposte in conto capitale (capital taxes)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
- Contributi sociali	13,4	13,2	13,3	13,4	12,9	13,1	13,2	-0,3
- Altro (residuo)	4,6	4,5	4,5	4,7	4,4	4,5	4,6	-0,1
<b>Spese</b>	<b>51,2</b>	<b>50,5</b>	<b>50,8</b>	<b>50,8</b>	<b>49,9</b>	<b>49,8</b>	<b>49,6</b>	<b>-1,4</b>
<i>di cui:</i>								
- Spesa primaria	46,6	46,3	46,5	46,5	45,7	45,6	45,5	-1,0
<i>di cui:</i>								
Redditi da lavoro dipendente	10,2	10,1	10,1	10,0	9,9	9,9	9,9	-0,3
Consumi intermedi	5,6	5,3	7,9	5,5	5,2	7,6	5,3	2,0
Contributi sociali	23,1	23,2	20,5	23,2	22,9	20,4	22,9	-2,7
Sovvenzioni	1,8	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	-0,3
Investimenti lordi fissi	2,2	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3	2,2	0,1
Altro (residuo)	3,7	3,9	4,0	3,9	3,8	3,9	3,6	0,2
- Spesa per interessi	4,6	4,2	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1	-0,4
<b>Saldo delle amministrazioni pubbliche</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,8</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>0,4</b>
Misure una tantum e altre misure temporanee	0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,3
<b>Saldo delle amministrazioni pubbliche salvo misure una tantum</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>1,1</b>
Divario tra produzione effettiva e potenziale <sup>1</sup>	-4,0	-3,4	-3,1	-2,9	-2,0	-1,5	-1,5	2,7
Saldo corretto per il ciclo <sup>1</sup>	-0,9	-0,8	-0,9	-1,0	-0,7	-1,4	-1,5	-0,6
<b>Saldo strutturale<sup>2</sup></b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,3</b>
Saldo primario strutturale <sup>2</sup>	3,6	3,5	3,5	3,3	3,6	2,9	2,6	-0,7

Note:

<sup>1</sup> 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 e applicando la metodologia concordata.

<sup>2</sup> Saldo (primario) strutturale = saldo (primario) corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

Fonte:

programma di stabilità 2015 (PS), documento programmatico di bilancio 2016 (DPB), previsioni d'autunno 2015 della Commissione (COM), calcoli della Commissione

In termini strutturali<sup>4</sup> i piani del governo comportano un miglioramento del saldo strutturale pari a 0,2 punti percentuali del PIL nel 2015 e un deterioramento di quasi 0,5 punti percentuali del PIL nel 2016, il che porta a una posizione strutturale (ricalcolata) di -1,3% del PIL nel 2016. Secondo i piani del governo (prima del ricalcolo), la realizzazione dell'obiettivo a medio termine di un pareggio di bilancio in termini strutturali è rinviata dal 2017 al 2018 nel programma di stabilità dell'aprile 2015. Le previsioni della Commissione indicano un aggiustamento strutturale pari a 0,1 punti percentuali nel 2015, seguito da un deterioramento di 0,5 punti percentuali nel 2016. Le principali differenze rispetto al DPB sono: i) l'aggiustamento strutturale inferiore nel 2015 (nonostante lo stesso disavanzo nominale), dovuto al fatto che il DPB considera una tantum le spese connesse alla crisi dei migranti rispetto alla media del periodo 2011-2013 (cfr. sopra), mentre la Commissione le considera spese strutturali; ii) il disavanzo nominale e strutturale più elevato nel 2016, che è il risultato di una valutazione più prudente da parte della Commissione dell'andamento delle entrate e di alcune misure specifiche prospettate nel documento programmatico di bilancio (le maggiori entrate dai giochi), compensata solo in parte dalla minore spesa per interessi. Il calo della spesa per interessi dopo il picco toccato nel 2012 (circa 0,9 punti percentuali del PIL entro il 2015 – cfr. anche il riquadro 2) ha contribuito in misura determinante a mantenere sostanzialmente stabile il saldo strutturale tra il 2012 e il 2015 (circa +0,3 punti percentuali nel triennio), nonostante un lieve peggioramento del saldo primario strutturale (circa -0,6 punti percentuali nel triennio) in un contesto di inflazione bassa e (fino al 2014) di contrazione dell'economia.

I rischi complessivi di dover rivedere al ribasso queste proiezioni di bilancio sono associati a risultati macroeconomici che potrebbero essere peggiori del previsto, tra l'altro a causa della persistenza di un livello basso di inflazione, e a un'attuazione parziale o inadeguata delle misure previste nel DPB. Inoltre, i rischi in termini di qualità dell'esecuzione del bilancio derivano da trasferimenti più esigui agli enti locali, che sono parte dei risparmi previsti e potrebbero parzialmente tradursi in una minore spesa in conto capitale o in un aumento delle imposte a livello subnazionale (cfr. anche la sezione 3.3).

#### **Riquadro 2: Impatto dell'attuale contesto di bassi tassi d'interesse sulla conformità con il patto di stabilità e crescita**

##### **Disponibilità impreviste dovute ai tassi d'interesse nel 2016**

I rendimenti dei titoli sovrani hanno registrato un netto calo dalla fine del 2013 e i rendimenti nominali in Italia sono ben al di sotto della media a lungo termine del 4,9% circa (pagato dal governo nel periodo 2000-2010), con tassi a 10 anni pari a circa l'1,5% a fine ottobre 2015 e rendimenti medi all'emissione pari a circa lo 0,75% nei primi sette mesi del 2015. In conseguenza dei tassi più bassi, anche la spesa totale per interessi delle amministrazioni pubbliche è in calo dal 2013. Secondo le proiezioni del DPB 2016 dell'Italia tale spesa dovrebbe scendere dal picco del 5,2% del PIL del 2012 al 4,3% nel 2015 e al 4,2% nel 2016. Le previsioni della Commissione, alla data discriminante del 22 ottobre 2015 e, di conseguenza, tenendo conto dell'ulteriore riduzione dei rendimenti sui titoli sovrani italiani (che, ad es., ha determinato per la prima volta l'emissione di CTZ della durata di 2 anni con rendimento negativo), indicano una spesa per interessi leggermente inferiore nel 2016 (pari al 4,1% del PIL).

<sup>4</sup> Saldo corretto per il 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.

Le proiezioni della spesa per interessi figuranti nel DPB implicano un tasso d'interesse medio implicito sul debito pubblico del 3,3% in termini nominali sia nel 2015 che nel 2016, in calo quindi rispetto al 3,6% del 2014. Tuttavia, è previsto che il tasso d'interesse medio implicito in termini reali (calcolato utilizzando il deflatore del PIL) salga al 2,9% nel 2015 (dal 2,7% registrato nel 2014 e in media nel periodo 1999-2014) per poi scendere al 2,3% nel 2016, nell'ipotesi di un aumento dell'inflazione (deflatore del PIL in aumento dell'1% su base annua rispetto allo 0,4% del 2015).

### **Prospettive e vulnerabilità**

I minori rendimenti esercitano un impatto considerevole sulla spesa per interessi nel primo anno, poiché incidono positivamente sul costo dei titoli a breve termine nonché sulle cedole dei titoli collegati (all'interesse e all'inflazione). Tuttavia, una larga parte (circa il 70%) del debito sovrano dell'Italia è costituita da titoli a tasso fisso, quindi occorre tempo (circa 5 anni) affinché i minori rendimenti esplicitino pienamente i loro effetti sulla spesa per interessi (la scadenza media dei titoli del debito pubblico è attualmente di circa 6 anni e mezzo). Nei prossimi dodici mesi giungeranno a scadenza titoli di Stato per oltre 320 miliardi di EUR (pari al 19% del PIL), di cui circa la metà beneficia già degli attuali bassi rendimenti. Questo elemento, unito al fatto che i tassi di interesse nominali non dovrebbero ridursi significativamente nel 2016, spiega perché nel 2016 non si prevedono grandi variazioni del tasso d'interesse medio implicito rispetto al 2015 (cfr. sopra). Un improvviso e significativo aumento dei rendimenti avrebbe tuttavia un considerevole impatto sulla spesa per interessi a causa della quota relativamente elevata di strumenti di debito a breve termine e indicizzati.

### **Conseguenze per le finanze pubbliche**

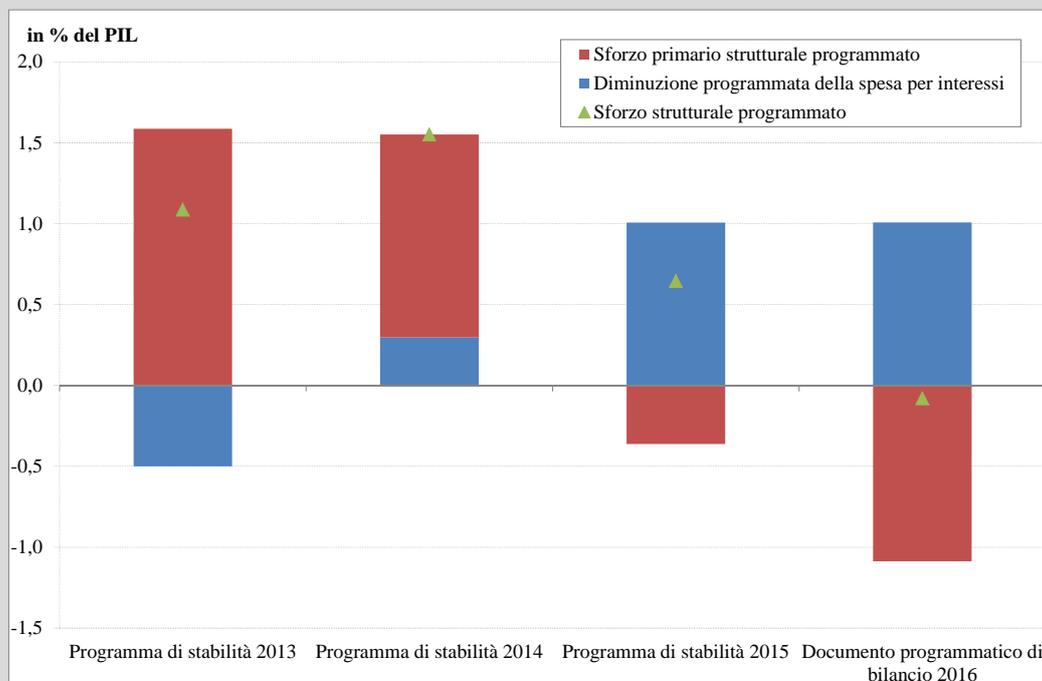
Se da un lato i minori rendimenti stanno avendo un impatto positivo sulla spesa per interessi, globalmente l'incidenza della bassa inflazione sulle finanze pubbliche appare meno favorevole. Di fatto, in un contesto di basso tasso d'inflazione risulta più difficile tagliare la spesa limitando la crescita della spesa nominale (ad esempio congelando i salari nominali o introducendo massimali nominali per altre voci di spesa quali il servizio sanitario). Allo stesso tempo, tassi d'interesse e d'inflazione bassi sono spesso associati a una domanda interna debole e a una modesta evoluzione salariale, che a loro volta comportano una composizione della crescita a scarsa intensità fiscale. Di conseguenza, si può prevedere che un contesto di bassa inflazione eserciti effetti negativi sui saldi primari, pesando così sulle dinamiche del disavanzo e del debito. Un altro elemento importante che incide sull'evoluzione del rapporto debito/PIL è il differenziale tra la crescita del PIL reale e il costo reale implicito del servizio del debito (attraverso il cosiddetto "effetto valanga"). Come indicato, quest'ultimo dovrebbe scendere al di sotto della media a lungo termine solo nel 2016, mentre il PIL reale dell'Italia è in ripresa solo dall'inizio del 2015, dopo una lunga e profonda recessione che ha avuto ripercussioni negative sulla sua crescita potenziale. In questo contesto, per porre l'elevato rapporto debito/PIL su un percorso duraturo di discesa nel corso dei prossimi anni saranno essenziali bassi rendimenti reali e una crescita potenziale in espansione, insieme a consistenti avanzi primari.

Confrontando le proiezioni della spesa per interessi contenute nei programmi di stabilità dell'Italia di vari anni e nel DPB è possibile avere una visione più chiara delle disponibilità (impreviste) collegate al recente calo dei tassi di interesse (v. grafico seguente)<sup>5</sup>. Infatti, i

<sup>5</sup> Si noti che, sebbene sia probabile che le revisioni delle proiezioni relative alla spesa per interessi nei vari anni rispecchino principalmente le variazioni dei tassi di interesse, potrebbero avere svolto un ruolo anche altri fattori, quali la dinamica del debito, il profilo di scadenza del debito e le riclassificazioni statistiche (ad esempio, il passaggio alle norme SEC 2010 di contabilità nazionale).

piani di aggiustamento del bilancio sono cambiati negli ultimi anni anche a causa di un contesto economico meno favorevole, comprese la crescita negativa registrata fino al 2014 e il basso tasso di inflazione. In questo contesto, la diminuzione della spesa per interessi nel 2016 (circa 1,5 punti percentuali in meno rispetto alle proiezioni del programma di stabilità del 2013) ha contribuito a mantenere il saldo strutturale sostanzialmente stabile dal 2012.

### Sforzo strutturale globale e diminuzione della spesa per interessi nel periodo 2012 - 2016 sulla base dei vari piani del governo



Fonte: programmi di stabilità, documento programmatico di bilancio 2016 e AMECO

### 3.2. Evoluzione del debito

Il DPB prevede che il rapporto debito/PIL tocchi nel 2015 il picco del 132,8% (cfr. tabella 3), con un aumento di 0,5 punti percentuali rispetto al livello del 2014, analogamente a quanto era stato previsto nel programma di stabilità 2015 presentato ad aprile.

I previsti proventi delle privatizzazioni rappresentano lo 0,4% del PIL nel 2015, in linea con i risultati già raggiunti in ottobre dopo il successo dell'IPO di *Poste Italiane SpA*. Le previsioni della Commissione indicano un rapporto debito/PIL marginalmente più elevato nel 2015, dovuto al fatto che l'aggiustamento stock/flussi ha avuto un impatto leggermente inferiore sulla riduzione del debito<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Sull'aggiustamento stock/flussi che aumenta il debito incide inoltre l'ulteriore pagamento dei debiti commerciali pregressi (secondo le stime circa lo 0,3% del PIL nel 2015) nonché i flussi swap negativi e le swaptions (secondo le stime complessivamente circa lo 0,4% del PIL nel 2015 e circa lo 0,5% del PIL nel 2016) inerenti a operazioni effettuate in passato dal Tesoro per coprire il rischio di aumento dei tassi di interesse.

**Tabella 3. Evoluzione del debito**

(in % del PIL)	2014	2015			2016		
		PS	DPB	COM	PS	DPB	COM
<b>Rapporto debito lordo/PIL<sup>1</sup></b>	<b>132,3</b>	<b>132,5</b>	<b>132,8</b>	<b>133,0</b>	<b>130,9</b>	<b>131,4</b>	<b>132,2</b>
Variazione del rapporto	3,5	0,4	0,5	0,7	-1,6	-1,4	-0,9
<i>Contributi<sup>2</sup> :</i>							
<b>1. Saldo primario</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,8</b>
<b>2. “Effetto valanga”</b>	<b>4,1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>
<i>di cui:</i>							
Spesa per interessi	4,6	4,2	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1
Effetto crescita	0,6	-0,9	-1,2	-1,1	-1,8	-2,1	-1,9
Effetto inflazione	-1,1	-0,9	-0,5	-0,6	-1,5	-1,3	-1,2
<b>3. Aggiustamento stock/flussi</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>
<i>di cui:</i>							
Diff. cassa/competenza	-0,1	0,6	1,0	1,0	-0,3	0,0	0,0
Accumulo netto di attività finanziarie	1,2	0,0	-0,4	-1,2	-0,2	-0,5	-0,1
<i>di cui proventi da privatizzazioni</i>	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3
Effetto di valutazione e residuo	0,0	-0,9	-0,9	0,0	0,4	0,3	0,0

Note:

<sup>1</sup> Alla fine del periodo.

<sup>2</sup> 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 2015 (PS), documento programmatico di bilancio 2016 (DPB), previsioni d’autunno 2015 della Commissione (COM), calcoli della Commissione.*

Per il 2016 il DPB prevede una diminuzione di 1,4 punti percentuali del rapporto debito/PIL, che scende quindi a 131,4%, grazie principalmente alla crescita nominale positiva, che sostiene un aumento marginale dell’avanzo primario nominale (nonostante l’aumento del disavanzo strutturale), e a un’attenuazione delle ripercussioni sull’incremento del debito determinate dall’effetto valanga, data la sostanziale stabilità della spesa per interessi. Infine, un importante effetto di riduzione del debito è legato alle proiezioni relative ai proventi delle privatizzazioni (0,5% del PIL), grazie principalmente all’annunciata privatizzazione delle *Ferrovie dello Stato* e dell’*ENAV*. Il programma di stabilità 2015 prevedeva una riduzione del debito lievemente superiore nel 2015, soprattutto grazie a un maggiore avanzo primario. Le previsioni della Commissione sono meno ottimistiche di quelle del DPB sul ritmo di riduzione del rapporto debito/PIL nel 2016: l’avanzo primario dovrebbe essere inferiore di 0,2 punti percentuali del PIL (cfr. sezione 3.1) e l’effetto valanga leggermente più elevato, nonostante la

minore spesa per interessi. Per quanto riguarda i proventi delle privatizzazioni, le previsioni della Commissione calcolano solo uno 0,3% del PIL nel 2016, a causa della mancanza di dati riguardo alla privatizzazione della società ferroviaria.

Riguardo al debito, tanto per le proiezioni della Commissione quanto per quelle del DPB i rischi per il 2016 sono collegati soprattutto a prospettive di crescita peggiori delle previsioni, a minori proventi delle privatizzazioni e a un più basso tasso di inflazione.

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

Le misure del DPB implicano un peggioramento complessivo della posizione nominale di bilancio di quasi 0,9 punti percentuali di PIL nel 2015 rispetto al quadro tendenziale delle autorità a legislazione vigente, il che risulta in un obiettivo di disavanzo del 2,2% del PIL (rispetto a un valore di partenza pari all'1,4%) tenuto conto di una crescita più elevata del PIL reale conseguente alle misure del DPB (dall'1,3% del quadro tendenziale all'1,6%). Nel complesso, le misure del DPB comportano un calo delle entrate nette di circa 18 miliardi di EUR (pari all'1,1% del PIL) e un calo della spesa netta di 3,5 miliardi di EUR (pari allo 0,2% del PIL).

Tra le misure principali incluse nel DPB aventi un impatto negativo lordo sul disavanzo del 2016, corrispondente complessivamente all'1,7% del PIL secondo il governo, figurano: i) sterilizzazione dell'aumento dell'IVA già previsto per legge e di altre imposte previste per il 2016 dalle leggi di stabilità 2014 e 2015 (circa 16,8 miliardi di EUR o l'1% del PIL); ii) abolizione dell'imposta sulla proprietà di immobili residenziali adibiti ad abitazione principale (complessivamente 3,6 miliardi di EUR o lo 0,22% del PIL), accompagnata dalla piena compensazione della perdita di reddito correlata per i comuni; iii) riduzione delle imposte sui terreni agricoli e i macchinari d'impresa cosiddetti "imbullonati" (nel complesso 935 milioni di EUR o lo 0,06% del PIL); iv) sovvenzioni e altre misure intese a combattere la povertà e l'esclusione sociale (600 milioni di EUR o lo 0,04% del PIL nel 2016 e altri 400 milioni di EUR o lo 0,02% del PIL nel 2017); v) agevolazioni fiscali sui premi di produttività per promuovere la contrattazione aziendale di secondo livello (circa 430 milioni di EUR o quasi lo 0,03% del PIL nel 2016); vi) sgravi contributivi (40%) a favore dei datori di lavoro, per una durata complessiva di due anni, per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel 2016 (con un impatto negativo sulle entrate di 830 milioni di EUR o dello 0,05% del PIL nel 2016 e di altri 1,2 miliardi di EUR o dello 0,075% nel 2017); vii) introduzione di incentivi agli investimenti per le imprese attraverso la possibilità di ammortizzare il 140% dei costi sostenuti anziché il 100% (con un impatto negativo sulle entrate principalmente nel 2017, per un importo di 934 milioni di EUR o corrispondente allo 0,05% del PIL); viii) altri interventi di minore impatto che comprendono l'ampliamento della "no tax area" per i pensionati, una maggiore flessibilità per le donne per permettere alle lavoratrici di mettersi a riposo con anticipo ma con un assegno ricalcolato in base al metodo contributivo, risorse destinate alle amministrazioni locali per effettuare investimenti e rinnovare le retribuzioni contrattuali del settore pubblico. Qualora all'Italia venga concesso un margine di bilancio supplementare nell'ambito del PSC in considerazione dell'"evento inconsueto" costituito dalla crisi dei rifugiati, il DPB prevede anche la possibilità di anticipare al 2016 una riduzione di 3,5 punti percentuali dell'aliquota d'imposta sui redditi delle società ("IRES"), inizialmente prevista per il 2017 (l'aliquota passerebbe dal 27,5% al 24%, con una perdita di gettito pari allo 0,17% del PIL).

Sul versante del finanziamento, l'elemento principale della strategia di bilancio italiana riguarda la revisione della spesa (*spending review*), che dovrebbe generare ulteriori risparmi lordi pari a circa lo 0,5% del PIL (lordo) nel 2016, con il coinvolgimento di tutti i livelli di governo. Più precisamente, circa la metà di questi risparmi sarà realizzata mediante la razionalizzazione della spesa dell'amministrazione centrale, mentre il resto dovrà essere conseguito mediante la riduzione dei trasferimenti alle Province e alle Regioni, (in quest'ultimo caso anche con l'applicazione della regola del pareggio di bilancio) e la centralizzazione degli acquisti, sia per le amministrazioni centrali che per quelle locali. Nel complesso, l'impatto netto dei risparmi sul fronte della spesa stabiliti dal DPB, per un importo di circa 3,5 miliardi di EUR (0,2% del PIL), è di molto inferiore alla somma di 10 miliardi di EUR (0,6% del PIL) contemplata dal programma di stabilità 2015 presentato ad aprile, anche a causa dell'attuazione non ancora completata della razionalizzazione delle agevolazioni fiscali. Allo stesso tempo, sussiste il rischio che almeno parte della riduzione delle risorse per le amministrazioni locali (comprese le risorse destinate al settore sanitario) porti a un aumento delle imposte locali e/o a una riduzione delle spese in conto capitale. Tra le altre misure di finanziamento, si prevedono entrate pari a circa lo 0,13% del PIL derivanti dall'effetto *tantum* della proroga a tutto il 2016 del termine per la collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*) sui redditi e patrimoni detenuti all'estero; si attendono inoltre ulteriori entrate pari allo 0,07% del PIL derivanti dall'aumento del carico fiscale sui giochi e dalle nuove procedure di selezione degli operatori nel settore delle scommesse su eventi sportivi. Infine, il DPB ha modificato le misure riguardanti gli aumenti dell'IVA e delle accise previsti dalla legge di stabilità 2015 sotto forma di clausola di salvaguardia (0,8% del PIL nel 2016, 1,2% del PIL nel 2017 e 1,35% del PIL nel 2018), sterilizzando tali aumenti nel 2016 (come già detto) e sostituendoli con un aumento più marcato a partire dal 2017<sup>7</sup>. È di conseguenza introdotto un aumento dell'IVA pari a 15,1 miliardi di EUR (0,9% del PIL) nel 2017 e a 19,6 miliardi di EUR (1,2% del PIL) a partire dal 2018 sotto forma di clausola di salvaguardia per garantire il conseguimento degli obiettivi di bilancio previsti nel quadro programmatico. Tale misura potrà essere tuttavia sostituita in futuro da altre misure aventi un impatto equivalente sul bilancio.

---

<sup>7</sup> Per il 2017 si prevedono un aumento di 2 punti percentuali dell'aliquota normale dell'IVA e un aumento di 3 punti percentuali dell'aliquota ridotta (contro un aumento di 1 punto percentuale per entrambe le aliquote per il 2016 previsto dalla legge di stabilità 2015).

## Tabella 4. Principali misure discrezionali indicate nel DPB

### A. Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni pubbliche - Entrate

Componenti	Incidenza sul bilancio (in % del PIL) (presentata dalle autorità)		
	2015	2016	2017
Imposte sulla produzione e sulle importazioni	0,0	-1,2	0,3
Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio ecc.	0,0	0,0	-0,3
Imposte in conto capitale (capital taxes)	0,0	0,1	-0,1
Contributi sociali	0,0	0,0	0,0
Redditi da capitale (property income)	n.d.	n.d.	n.d.
Altro	0,0	0,1	0,0
<b>Totale</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>

**Nota:**  
L'incidenza sul bilancio indicata nella tabella corrisponde all'incidenza aggregata delle misure illustrate nel DPB dalle autorità nazionali. Il segno + indica un aumento delle spese/entrate a seguito della misura.  
*Fonte: documento programmatico di bilancio 2016 (DPB).*

### B. Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni pubbliche - Spese

Componenti	Incidenza sul bilancio (in % del PIL) (presentata dalle autorità)		
	2015	2016	2017
Redditi da lavoro dipendente	0,0	0,0	0,0
Consumi intermedi	0,0	-0,1	-0,1
Contributi sociali	0,0	0,0	0,0
Spesa per interessi	n.d.	n.d.	n.d.
Sovvenzioni	n.d.	n.d.	n.d.
Investimenti lordi fissi	n.d.	n.d.	n.d.
Trasferimenti in conto capitale	n.d.	n.d.	n.d.
Altro	0,0	-0,1	0,2
<b>Totale</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>

**Nota:**  
L'incidenza sul bilancio indicata nella tabella corrisponde all'incidenza aggregata delle misure illustrate nel DPB dalle autorità nazionali. Il segno + indica un aumento delle spese/entrate a seguito della misura.  
*Fonte: documento programmatico di bilancio 2016 (DPB).*

#### 4. OSSERVANZA DELLE REGOLE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

L'Italia è soggetta al braccio preventivo del patto e dovrebbe garantire sufficienti progressi verso l'OMT. Nel riquadro 3 sono riportate le più recenti raccomandazioni specifiche per paese nel settore delle finanze pubbliche. L'Italia è altresì soggetta alla regola del debito transitoria nel 2015 e alla regola del debito nel 2016.

##### **Riquadro 3. Raccomandazioni del Consiglio all'Italia**

Il 14 luglio 2015 il Consiglio ha formulato raccomandazioni rivolte all'Italia nell'ambito del semestre europeo. In particolare, nel settore delle finanze pubbliche il Consiglio ha raccomandato all'Italia di *"conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari ad almeno lo 0,25% del PIL nel 2015 e allo 0,1% del PIL nel 2016, adottando le necessarie misure strutturali sia nel 2015 che nel 2016, tenuto conto dello scostamento consentito per l'attuazione di importanti riforme strutturali; assicurare che la revisione della spesa costituisca parte integrante del processo di bilancio; attuare in modo rapido e accurato il programma di privatizzazioni e ricorrere alle entrate straordinarie per compiere ulteriori progressi al fine di assicurare un percorso adeguato di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; attuare la legge delega di riforma fiscale entro settembre 2015, con particolare riguardo alla revisione delle agevolazioni fiscali e dei valori catastali e alle misure per migliorare il rispetto della normativa tributaria."*

#### 4.1. Osservanza del criterio del debito

Dopo aver corretto il disavanzo eccessivo nel 2012, l'Italia si trova per i tre anni successivi in un periodo di transizione per quanto riguarda il criterio del debito. Durante il periodo di transizione 2013-2015 l'Italia deve pertanto compiere verso l'osservanza del criterio del debito progressi sufficienti quali definiti dall'aggiustamento lineare strutturale minimo (MLSA), al fine di rispettare la regola del debito al termine di tale periodo.

Nel 2015, in condizioni economiche sfavorevoli tra cui la crescita potenziale negativa e l'inflazione bassa, l'MLSA richiesto, sulla base del DPB, sarebbe pari a 1,3 punti percentuali del PIL. Partendo da un saldo strutturale di -1% del PIL nel 2014, l'aggiustamento avrebbe richiesto un avanzo strutturale pari a circa lo 0,3% del PIL nel 2015. In base alle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione, che pronosticano una crescita nominale più debole e minori proventi delle privatizzazioni, l'MLSA richiesto sarebbe ancora più rigoroso, equivalente a 2 punti percentuali nel 2015, ben al di sopra degli aggiustamenti strutturali previsti per quest'anno, e implicherebbe la necessità di un avanzo strutturale superiore allo 0,8% del PIL nel 2015, vale a dire di un avanzo al di sopra dell'obiettivo a medio termine dell'Italia<sup>8</sup>.

A partire dal 2016, quando il periodo di transizione terminerà, l'Italia dovrà conformarsi al parametro di riferimento per la riduzione del debito. Per il 2016 il DPB pronostica la conformità con il parametro di riferimento per il debito nella configurazione prospettica (forward-looking) (scarto di -0,1% del PIL). Tuttavia la conformità prevista è soggetta a notevoli rischi, in quanto si basa sui seguenti fattori: i) lo sforzo di bilancio programmato per il conseguimento dell'OMT nel 2018, ii) un piano di privatizzazioni più ambizioso rispetto a quello previsto nel programma di stabilità 2015 presentato ad aprile e (iii) la crescita nominale

<sup>8</sup> A titolo di confronto, il rispetto della regola del debito con il conseguimento dell'OMT, richiederebbe, a parità di altre condizioni, una crescita del PIL nominale del 3% circa (contro una crescita nominale potenziale stimata in media all'1% nel periodo 2015-2017).

negli anni a partire dal 2016, che potrebbe essere difficile da realizzare tenuto conto dell'attuale contesto di bassa inflazione e delle prospettive alquanto ottimistiche in termini di crescita reale (come sottolineato anche dall'Ufficio parlamentare di bilancio - cfr. riquadro 1). Secondo le previsioni della Commissione, l'Italia non rispetterà la regola del debito al termine del periodo di transizione, poiché il suo rapporto debito/PIL sarà molto al di sopra del parametro di riferimento per il debito sia nel 2016 che nel 2017 (scostamenti rispettivamente del 3,7% e del 3,1% del PIL), sebbene per il 2017 queste conclusioni si basino su uno scenario a politiche invariate. In uno scenario istituzionale che dal 2017 presuppone la piena conformità con lo sforzo di bilancio richiesto dal braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, si prevede il rispetto della regola del debito da parte dell'Italia, nella configurazione prospettica, solo per il 2019<sup>9</sup>.

Nel complesso per l'Italia si pronostica il mancato rispetto dell'MLSA nel 2015 e la mancata conformità con il parametro di riferimento per la riduzione del debito nel 2016, mentre il DPB prospetta il rispetto della regola del debito a partire dal 2016. Per quanto riguarda le valutazioni passate, la relazione redatta a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE il 27 febbraio 2015 ha concluso che nel complesso, dall'analisi contenuta nella relazione stessa, "che comprende la valutazione di tutti i fattori significativi, ossia i) le attuali condizioni economiche sfavorevoli, in particolare bassi tassi di inflazione, rendono il rispetto della regola del debito particolarmente difficile; ii) dovrebbe essere sostanzialmente garantita la conformità all'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine; e iii) la prevista attuazione di ambiziose riforme strutturali orientate alla crescita in linea con gli impegni delle autorità dovrebbe contribuire alla riduzione del debito a medio/lungo termine", è da considerarsi attualmente soddisfatto il criterio del debito stabilito dal trattato e dal regolamento (CE) n. 1467/1997.

---

<sup>9</sup> Il mancato rispetto della regola nel 2018 è trascurabile (scostamento dello 0,2%).

**Tabella 6. Osservanza del criterio del debito\***

	2014	2015			2016		
		PS	DPB	COM	PS	DPB	COM
Rapporto debito lordo/PIL	132,3	132,5	132,8	133,0	130,9	131,4	132,2
Scostamento dal parametro di riferimento per il debito <sup>1,2</sup>	-	-	-	-	0,0	-0,1	3,7
Aggiustamento strutturale <sup>3</sup>	-0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,5	-0,5
<i>Da confrontare con:</i>							
Aggiustamento richiesto <sup>4</sup>	0,9	1,8	1,3	2,0	-	-	-

**Note:**

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Indica l'aggiustamento strutturale annuo minimo 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 (PS) per gli anni precedenti si siano realizzate.

**Fonte:**

programma di stabilità 2015 (PS), documento programmatico di bilancio 2016 (DPB), previsioni d'autunno 2015 della Commissione (COM), calcoli 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 (ossia riguardanti gli anni fino a t+4) su base volontaria, come convenuto nel CEF-A il 22 settembre 2014 e indicato nella nuova versione del codice di condotta del "two-pack".

## 4.2. Aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine

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 non hanno ancora raggiunto l'obiettivo a medio termine di realizzare un aggiustamento strutturale per compiere progressi sufficienti verso l'obiettivo a medio termine. Le previsioni della Commissione degli anni d'interesse stimano il divario tra prodotto effettivo e potenziale dell'Italia nel 2015 tra -4% e -3% del PIL potenziale, il che, conformemente alla comunicazione della Commissione "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita", del 13 gennaio 2015 (in seguito "la comunicazione sulla flessibilità"), indica una "congiuntura molto sfavorevole", che comporta — per gli Stati membri con un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60% — un aggiustamento strutturale verso l'OMT dello 0,25% del PIL. Le previsioni della Commissione degli anni d'interesse stimano il divario tra prodotto effettivo e potenziale dell'Italia nel 2016 tra -3% e -1,5% del PIL potenziale, il che, conformemente alla comunicazione sulla flessibilità, indica una "congiuntura sfavorevole", che comporta — per gli Stati membri con un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60% e una crescita superiore al potenziale — un aggiustamento strutturale verso l'obiettivo a medio termine dello 0,5% del PIL. Il documento programmatico di bilancio dell'Italia prevede uno

sforzo strutturale (ricalcolato) di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2015, seguito da un deterioramento strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL nel 2016 (cfr. anche sezione 3.1).

Per il 2015 lo sforzo strutturale (ricalcolato) previsto dal governo mostra una certa deviazione (-0,1 punti percentuali di PIL) rispetto all'aggiustamento di 0,25 punti percentuali di PIL richiesto per la convergenza verso l'OMT nell'arco di un anno. Anche il parametro di riferimento per la spesa indica una certa deviazione nell'arco di un anno (scarto di -0,3 punti percentuali del PIL). Nel complesso il documento programmatico di bilancio dell'Italia prevede una certa deviazione dal percorso di aggiustamento richiesto per la convergenza verso l'obiettivo a medio termine nel 2015.

Per il 2015 le previsioni della Commissione prospettano solo un miglioramento di 0,1 punti percentuali di PIL del saldo strutturale<sup>10</sup>, evidenziando una certa deviazione rispetto al percorso di aggiustamento richiesto per la convergenza verso l'obiettivo a medio termine nell'arco di un anno (scarto di -0,2 punti percentuali del PIL). Anche il parametro di riferimento per la spesa indica un'analoga deviazione nell'arco di un anno (scarto di -0,2 punti percentuali del PIL). Ciò necessita di una valutazione globale. Sebbene entrambi gli indicatori siano influenzati negativamente da alcuni fattori, vale a dire le misure una tantum per il parametro di riferimento per la spesa e una scarsa intensità fiscale della composizione della crescita che incide sul saldo strutturale, anche in seguito a correzione essi indicherebbero in ogni caso una certa deviazione. Nel complesso, vi è il rischio di una certa deviazione dal percorso di aggiustamento richiesto per la convergenza verso l'obiettivo a medio termine nel 2015.

Per il 2016 il documento programmatico di bilancio dell'Italia è stato accompagnato dalla richiesta ufficiale di utilizzare un ulteriore margine di flessibilità di 0,4 punti percentuali del PIL, in aggiunta allo 0,4% del PIL già concesso nella primavera del 2015 nel quadro della clausola sulle riforme strutturali<sup>11</sup>. La richiesta implica un'ulteriore deviazione di 0,1 punti percentuali del PIL nel quadro della clausola sulle riforme strutturali, sfruttando pertanto l'intero margine dello 0,5% del PIL disponibile in virtù di detta clausola. Essa implica anche un margine di 0,3 punti percentuali del PIL nell'ambito della clausola sugli investimenti, in base a 5,1 miliardi di EUR di spesa nazionale per progetti cofinanziati dall'UE, ma compresa anche la quota nazionale di cofinanziamento (0,05% del PIL) per progetti dell'UE nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che non sono esplicitamente menzionati nella comunicazione sulla flessibilità pur rientrando nei settori tematici prioritari selezionati a livello dell'UE. La richiesta esula dal ciclo ordinario del semestre europeo e si discosta dal processo previsto nella comunicazione sulla flessibilità.

In base alle previsioni della Commissione, i criteri di ammissibilità alla clausola sugli investimenti paiono soddisfatti nel 2016, poiché: (i) la stima del divario tra prodotto effettivo e potenziale è leggermente peggiore rispetto alla soglia richiesta per l'ammissibilità di -1,5% del PIL potenziale; (ii) gli investimenti pubblici dovrebbero aumentare marginalmente nel 2016 rispetto al 2015 (dello 0,9% su base annua) e (iii) il disavanzo strutturale dell'Italia dovrebbe rimanere al di sotto della soglia che garantisce un margine di sicurezza contro il rischio di superamento del 3% del rapporto disavanzo/PIL. Per quanto riguarda la clausola sulle riforme strutturali, qualsiasi ulteriore flessibilità dovrebbe essere considerata in funzione

---

<sup>10</sup> Rispetto alla primavera 2015 il governo ha aumentato l'importo delle misure una tantum per compensare la diminuzione delle entrate permanenti.

<sup>11</sup> Di conseguenza, l'aggiustamento richiesto nel 2016 previsto nella raccomandazione specifica per paese relativa al bilancio era già stato abbassato allo 0,1% del PIL rispetto allo 0,5% del PIL.

dei progressi compiuti nel programma di riforme strutturali, tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio<sup>12</sup>.

La seguente valutazione di conformità con l'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2016 è tuttavia effettuata sulla base dei requisiti del braccio preventivo stabiliti nella raccomandazione specifica per paese relativa al bilancio (cfr. riquadro 3).

Nel 2016 il deterioramento strutturale (ricalcolato) previsto dal governo indica una deviazione significativa dall'aggiustamento richiesto di 0,1 punti percentuali del PIL verso l'obiettivo a medio termine sia nell'arco di un anno (scarto di -0,6 punti percentuali di PIL) che nell'arco di due anni (scarto medio di -0,3 punti percentuali di PIL). Lo stesso vale per il parametro di riferimento per la spesa sia nell'arco di un anno (scarto di -0,7 punti percentuali di PIL) sia nell'arco di due anni (scarto medio di -0,5 punti percentuali di PIL) in quanto, secondo le informazioni fornite nel documento programmatico di bilancio, il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, nel 2016 sarà superiore al tasso di riferimento per la spesa applicabile (-0,2% su base annua in termini reali). Nel complesso il documento programmatico di bilancio dell'Italia prevede una significativa deviazione dal percorso di aggiustamento richiesto per la convergenza verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016.

Per il 2016, le previsioni della Commissione prevedono un deterioramento strutturale di 0,5 punti percentuali del PIL, che indica una deviazione significativa sulla base del pilastro del saldo strutturale sia nell'arco di un anno (scarto di -0,6 punti percentuali del PIL) che nell'arco di due anni (scarto medio di -0,4 punti percentuali del PIL). Il pilastro del parametro di riferimento per la spesa indica una certa deviazione sia nell'arco di un anno (scarto di -0,3 punti percentuali di PIL) sia nell'arco di due anni (scarto medio di -0,2 punti percentuali di PIL) in quanto, secondo le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione, il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, nel 2016 sarà superiore al tasso di riferimento per la spesa applicabile (-0,2% su base annua in termini reali). Ciò necessita di una valutazione globale. La discrepanza tra i due indicatori è dovuta principalmente a una diminuzione delle entrate nel 2016, che non si riflette sul parametro di riferimento per la spesa e che è prevedibile e non può essere considerata temporanea, poiché è collegata all'attuale contesto di basso tasso di inflazione e di aumenti salariali modesti, con conseguente elasticità fiscale inferiore alla norma<sup>13</sup>. Nella congiuntura attuale il saldo strutturale sembra quindi costituire un indicatore migliore dell'orientamento di bilancio del governo. Nel complesso, la valutazione globale evidenzia per il 2016 il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine.

---

<sup>12</sup> In particolare, come si è detto, la legge delega di riforma fiscale volta a conferire maggiore efficienza e equità al sistema italiano è stata attuata solo in parte, tralasciando l'importante revisione dei valori catastali e la revisione delle agevolazioni fiscali, che erano al centro della raccomandazione specifica per paese del 2015, e l'abrogazione della tassa di proprietà sugli immobili residenziali adibiti a residenza principale è in contrasto con la raccomandazione di lunga data di spostare la pressione fiscale dai fattori produttivi al patrimonio.

<sup>13</sup> Un'altra differenza è legata al fatto che il parametro di riferimento per la spesa utilizza il deflatore indicato dalle previsioni della Commissione dei due anni precedenti, mentre il saldo strutturale riflette il tasso reale di inflazione, che si è rivelato molto più basso rispetto alle previsioni della primavera 2015. Benché a prima vista questo possa suggerire che il parametro di riferimento per la spesa è un indicatore migliore dell'orientamento di bilancio, da questo punto di vista, il livello inferiore dell'inflazione rispetto a quanto previsto in precedenza è principalmente dovuto al fatto che il documento programmatico di bilancio sterilizza nel 2016 l'aumento dell'IVA già previsto per legge.

A seguito di una valutazione globale del documento programmatico di bilancio dell'Italia, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, nel 2015 è prevista una certa deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine e nel 2016 è prevista una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine.

Nonostante le conclusioni esposte sopra, il rispetto da parte dell'Italia dei criteri di ammissibilità alla clausola sugli investimenti è un fattore che potrebbe essere preso in considerazione nell'ambito delle future valutazioni di un'eventuale deviazione dal percorso di aggiustamento richiesto, nella misura in cui la deviazione sia utilizzata al fine di aumentare gli investimenti e che siano predisposti piani credibili per riprendere, a partire dal 2017, il normale ritmo di aggiustamento strutturale in conformità alla matrice dei requisiti del braccio preventivo prevista nella comunicazione sulla flessibilità. Gli elementi su cui si fonda la valutazione globale potrebbero quindi essere oggetto di un riesame quando saranno disponibili informazioni supplementari.

**Tabella 7: Conformità ai requisiti del braccio preventivo**

(in % del PIL)	2014	2015		2016	
<b>Posizione iniziale<sup>1</sup></b>					
Obiettivo a medio termine (OMT)	0,0	0,0		0,0	
Saldo strutturale <sup>2</sup> (COM)	-1,1	-1,0		-1,5	
Saldo strutturale basato sul congelamento (COM)	-0,8	-0,7		-	
<b>Posizione rispetto all'OMT<sup>3</sup></b>	OMT non raggiunto	OMT non raggiunto		OMT non raggiunto	
(in % del PIL)	<b>2014</b>	<b>2015</b>		<b>2016</b>	
	<b>COM</b>	<b>DPB</b>	<b>COM</b>	<b>DPB</b>	<b>COM</b>
<b>Pilastro del saldo strutturale</b>					
Aggiustamento richiesto <sup>4</sup>	0,0	0,3		0,5	
Aggiustamento richiesto corretto <sup>5</sup>	0,0	0,3		0,1	
Variazione del saldo strutturale <sup>6</sup>	-0,1	0,1602	0,0870	-0,4806	-0,5258
<i>Deviazione su un anno dall'aggiustamento richiesto<sup>7</sup></i>	-0,1	-0,1	-0,2	-0,6	-0,6
<i>Deviazione media su due anni dall'aggiustamento richiesto<sup>7</sup></i>	0,3	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4
<b>Pilastro del parametro di riferimento per la spesa</b>					
Tasso di riferimento applicabile <sup>8</sup>	0,0	-0,5		-0,2	
<i>Deviazione su un anno<sup>9</sup></i>	0,2	-0,3	-0,2	-0,7	-0,3
<i>Deviazione media su due anni<sup>9</sup></i>	0,8	-0,1	0,0	-0,5	-0,2
<b>Conclusioni</b>					
Conclusioni su un anno	Valutazione globale	Valutazione globale	Valutazione globale	Deviazione significativa	Valutazione globale
Conclusioni su due anni	Conforme	Valutazione globale	Valutazione globale	Deviazione significativa	Valutazione globale
<b>Note</b>					
<sup>1</sup> 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.					
<sup>2</sup> Saldo strutturale = saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum.					
<sup>3</sup> Basata sul pertinente saldo strutturale nell'anno t-1.					
<sup>4</sup> Basata 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 27).					
<sup>5</sup> Aggiustamento richiesto corretto in considerazione delle clausole, dell'eventuale margine rispetto all'OMT e della deviazione consentita in caso di superamento dell'obiettivo.					
<sup>6</sup> Variazione del saldo strutturale rispetto all'anno t-1. Una valutazione ex post (per il 2014) viene effettuata sulla base delle previsioni di primavera 2015 della Commissione					
<sup>7</sup> Differenza tra la variazione del saldo strutturale e l'aggiustamento richiesto corretto.					
<sup>8</sup> 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 corretto, anche nell'anno t.					
<sup>9</sup> Deviazione 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.					
<b>Fonte:</b> documento programmatico di bilancio 2016 (DPB), previsioni d'autunno 2015 della Commissione (COM), calcoli della Commissione.					

### **4.3. Attuazione delle riforme nel settore della governance di bilancio**

L'Italia ha adottato alcune misure volte a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro (cfr. riquadro 4) e, più in generale, a riformare il sistema fiscale. Tuttavia, per quanto riguarda la più ampia riforma della politica fiscale, sembrano esservi notevoli ritardi rispetto alla raccomandazione specifica per paese del 2015. Alla scadenza del 26 settembre, la legge delega di riforma fiscale volta a conferire maggiore efficienza e equità al sistema era stata attuata solo in parte. In particolare, sono stati adottati vari decreti delegati (ad esempio in materia di semplificazione del sistema fiscale mediante moduli precompilati per la dichiarazione dei redditi, revisione delle Commissioni censuarie, revisione dell'imposizione sui tabacchi, fatturazione elettronica e miglioramento della tracciabilità dei pagamenti, certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente, sostegno fiscale all'internazionalizzazione delle imprese, riorganizzazione delle agenzie fiscali, revisione del sistema sanzionatorio penale e amministrativo, semplificazione delle procedure di riscossione dei debiti fiscali, monitoraggio dell'evasione fiscale, revisione delle agevolazioni fiscali, contenziosi tributari e indagini tributarie), ma nell'ambito della legge delega non sono state realizzate né sono previste in un prossimo futuro né la revisione dei valori catastali né azioni concrete per razionalizzare le agevolazioni fiscali che sono al centro della raccomandazione specifica per paese del 2015. L'abrogazione della tassa di proprietà sugli immobili residenziali adibiti a residenza principale, inoltre, non è in linea con l'obiettivo di conseguire una più efficiente struttura impositiva spostando il carico fiscale dai fattori produttivi al patrimonio.

Sul lato della spesa, ulteriori azioni di revisione della spesa sono state intraprese nel corso del 2015, ma gli obiettivi di risparmio per il futuro sono stati ridimensionati, anche perché risultavano troppo ambiziosi pur non toccando grandi voci di spesa, quali le pensioni o settori come i trasporti pubblici. Più specificamente, mentre il programma di stabilità 2015 annunciava ancora risparmi per un valore di 10 miliardi di EUR (0,6% del PIL, di cui lo 0,15% di riduzione delle agevolazioni fiscali), il disegno di legge di stabilità 2016 (attualmente in fase di discussione al Parlamento e che dovrebbe essere adottato entro la fine del 2015) prevede meno della metà dei tagli alla spesa originariamente previsti. I tagli alla spesa si riferiscono sia al livello centrale sia a quello locale. Per quanto riguarda il primo, i ministri sono ancora una volta direttamente coinvolti nella selezione di possibili tagli mirati all'interno dei rispettivi bilanci. In questo contesto, il governo ha ricevuto inoltre la delega per completare entro la fine del 2015 una riforma della procedura di bilancio che la allinei maggiormente a un approccio di bilancio basato sui risultati nel medio periodo e garantisca che il processo di revisione della spesa sia un elemento permanente della procedura di bilancio. Le misure di revisione della spesa contenute nel documento programmatico di bilancio estendono la centralizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione al livello regionale, come previsto dal programma di razionalizzazione della spesa pubblica. A tale scopo, entro la fine del 2015 è prevista l'adozione di un decreto legge che specifichi le categorie di prodotto coperte e le soglie di spesa al di sopra delle quali le amministrazioni centrali e locali dovrebbero ricorrere a procedure d'appalto centralizzate. Un gruppo di lavoro tecnico si è riunito per la prima volta il 23 luglio 2015 e ha già individuato le primi dodici categorie di prodotti nel settore sanitario. Inoltre, il disegno di legge di stabilità 2016 riduce ulteriormente l'ambito di applicazione degli acquisti decentrati da parte degli enti locali e di altri enti pubblici, in particolare per specifiche categorie di beni e servizi, con l'eccezione degli acquisti dei comuni per importi inferiori a 40 000 EUR.

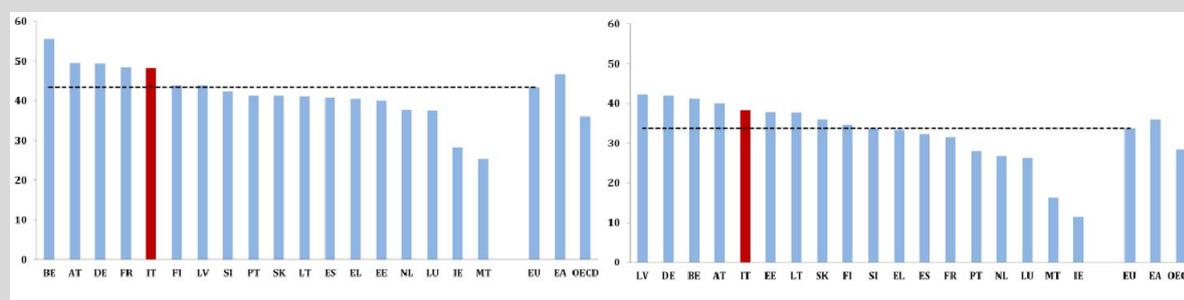
I progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese saranno soggetti a una valutazione approfondita nel quadro delle relazioni per paese 2016 e nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese che la Commissione adotterà in maggio.

#### Riquadro 4: Alleggerire l'onere fiscale che grava sul lavoro nella zona euro

Nella zona euro l'onere fiscale che grava sul lavoro è relativamente elevato e pesa sulle attività economiche e sull'occupazione. L'Eurogruppo ha pertanto espresso il proprio impegno a ridurlo. Il 12 settembre 2015 l'Eurogruppo ha convenuto di procedere a un'analisi comparativa della tassazione del lavoro nei paesi della zona euro rispetto alla media UE ponderata in rapporto al PIL, basandosi in primo luogo su indicatori che misurano il cuneo fiscale sul lavoro per un singolo lavoratore con salario medio e un singolo lavoratore con salario basso. L'Eurogruppo ha inoltre deciso di raffrontare questi dati con la media OCSE ai fini di una più ampia comparabilità e ha espresso l'intenzione di fare il punto sullo stato dei lavori finalizzati alla riduzione dell'onere fiscale che grava sul lavoro in sede di discussione dei documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro.

Il cuneo fiscale sul lavoro misura la differenza tra il costo complessivo legato all'occupazione di un lavoratore e il guadagno netto del lavoratore. Questo costo complessivo è costituito dalle imposte sul reddito delle persone fisiche e dai contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori. Più è elevato il cuneo fiscale, maggiori sono i disincentivi al lavoro o all'assunzione di nuovo personale. I grafici in appresso illustrano la situazione in termini di cuneo fiscale in Italia per un singolo lavoratore, rispettivamente, con un salario medio e un salario basso (50% della media) rispetto alla media UE.

#### Onere fiscale sul lavoro in Italia: confronto tra salario medio e basso (2014)



*Note:* i dati per la Lettonia, la Lituania e Malta si riferiscono al 2013. Non sono disponibili dati recenti per Cipro. Le medie per l'UE (European Union - EU) e per la zona euro (euro area - EA) sono ponderate in rapporto al PIL. La media dell'OCSE (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) non è ponderata.

*Fonte:* Commissione europea, banca dati degli indicatori fiscali e di sicurezza sociale sulla base dei dati OCSE.

L'analisi comparativa è solo il primo passo nel processo verso la formulazione di solide conclusioni politiche specifiche per paese. L'onere fiscale sul lavoro interagisce con una nutrita serie di altri elementi di natura politica, quali il sistema di sicurezza sociale e il sistema di fissazione dei salari. Un buon andamento dell'occupazione è indice del fatto che la necessità di ridurre l'imposizione sul lavoro può essere meno impellente, mentre i vincoli di bilancio possono imporre una piena compensazione delle riduzioni delle imposte sul lavoro con altre misure a incremento delle entrate o a riduzione della spesa. Prima di trarre conclusioni politiche è necessaria un'approfondita analisi specifica per paese.

Nel contesto del semestre europeo 2014 all'Italia è stato raccomandato 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 documento programmatico di bilancio dell'Italia per il 2015 prevedeva diverse disposizioni intese a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, tra cui: i) prevedere 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); ii) esonerare i datori di lavoro del settore privato (ad eccezione del settore agricolo e dei servizi domestici) per tre anni dal versamento dei contributi previdenziali per i nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato nel 2015; iii) rendere permanente il credito d'imposta per i lavoratori dipendenti con redditi bassi ("bonus mensile di 80 EUR"), applicato per la prima volta ad aprile 2014 e finanziato solo per quell'anno. I progressi compiuti dall'Italia per ridurre il cuneo fiscale sono stati riconosciuti e pertanto nel contesto del semestre europeo 2015 nessun'ulteriore raccomandazione è stata indirizzata in tal senso all'Italia. È opportuno notare che gli effetti attesi da tali misure erano (e sono tuttora) considerati molto più pronunciati nel 2016 rispetto al 2015 in ragione della loro graduale introduzione.

Il documento programmatico di bilancio dell'Italia per il 2016 contiene ancora una misura che incide sul cuneo fiscale sul lavoro, vale a dire l'esonero del 40%, per una durata complessiva di due anni, dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2016 (con un impatto negativo sulle entrate dello 0,05% nel 2016 e di un ulteriore 0,04% nel 2017). Con ciò si proroga di tre anni l'esonero precedentemente accordato integralmente per i lavoratori assunti a tempo indeterminato nel 2015. La misura, che figura tra quelle che contribuiscono ad aumentare l'obiettivo di disavanzo rispetto al quadro tendenziale a legislazione invariata, potrebbe contribuire a sostenere la domanda di lavoro e, di conseguenza, a creare posti di lavoro a breve termine.

La misura si inserisce nel contesto di una più ampia riforma del mercato del lavoro con la legge 183/2014 ("Jobs Act"), che ha rivisto le norme sul licenziamento per nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato e ha ridotto i margini per i contratti atipici a tempo determinato con l'obiettivo di combattere il dualismo del mercato del lavoro. Alcuni primi elementi avvalorano l'esistenza di un impatto della combinazione tra incentivi e nuova regolamentazione. Secondo i dati pubblicati dal Ministero del lavoro<sup>14</sup>, rispetto ai primi sette mesi del 2014, nei primi sette mesi del 2015 il numero di nuovi contratti a tempo indeterminato è aumentato circa del 39% e il numero di nuovi contratti atipici a tempo determinato ("contratti di collaborazione") è diminuito<sup>15</sup> del 23%. La quota di tutti i contratti atipici a tempo determinato rispetto al numero totale di nuovi contratti è diminuita di 4,7 punti percentuali, passando dal 76,3% al 72,6%<sup>16</sup>. Inoltre, nel corso dei primi sette mesi del 2015 il numero di trasformazioni di contratti da tempo determinato a tempo indeterminato è aumentato di circa il 40% rispetto al medesimo periodo nel 2014.

<sup>14</sup> [www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Pagine/Andamento-Mercato-Lavoro.aspx](http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Pagine/Andamento-Mercato-Lavoro.aspx).

<sup>15</sup> Il calo rispecchia tuttavia in parte gli effetti delle misure politiche relative al contratto di apprendistato incluse nella legge di stabilità 2014 (legge 23 dicembre 2014, n. 190).

<sup>16</sup> Nel caso di specie per contratti a tempo determinato s'intendono tutti i contratti che non sono a tempo indeterminato.

Nel programma di stabilità 2015 presentato ad aprile l'Italia ha chiesto una deviazione temporanea pari allo 0,4% del PIL dal percorso di avvicinamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2016 in considerazione della prevista attuazione di grandi riforme strutturali con ricadute positive sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Il contenuto, lo stato di attuazione e la più recente valutazione dell'impatto di queste riforme strutturali sono stati illustrati dettagliatamente nel programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e riassunti nel programma di stabilità. Le sfere di intervento presentate nel programma di stabilità e aventi un impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche comprendevano: i) la pubblica amministrazione e la semplificazione; ii) i mercati dei prodotti e dei servizi; iii) il mercato del lavoro; iv) la giustizia civile; v) l'istruzione; vi) uno spostamento del carico fiscale e vii) la revisione della spesa come misura di finanziamento. Nel programma di stabilità 2015 presentato ad aprile le autorità hanno stimato l'impatto globale delle riforme all'1,8% del PIL entro il 2020, dato per cui allo stato attuale non sono disponibili aggiornamenti. In base alle previsioni della Commissione degli anni d'interesse, l'Italia si sarebbe attenuta entro il margine di scostamento massimo consentito del 1,5% del PIL dal suo obiettivo a medio termine, il che significa che il saldo strutturale sarebbe ritornato in linea con l'obiettivo a medio termine nell'arco del periodo di riferimento del programma. Tenuto conto di questo aspetto e del fatto che, una volta concessa la deviazione richiesta, sarebbero stati mantenuti sia il valore di riferimento del 3% per il disavanzo nominale sia un adeguato margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento per il disavanzo, l'Italia è stata ritenuta ammissibile a beneficiare della clausola sulle riforme strutturali richiesta, a condizione che le riforme convenute fossero attuate in modo adeguato.

Nel complesso, l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese è sulla buona strada nell'ambito del mercato del lavoro, dell'istruzione e delle politiche bancarie. Nell'estate del 2015 il Parlamento ha inoltre adottato la legge delega per la riforma della pubblica amministrazione. La legislazione in materia di concorrenza e la riforma costituzionale hanno registrato progressi in Parlamento. Sono necessari ulteriori progressi nella riforma dei servizi pubblici locali e degli enti pubblici locali, nella promozione della contrattazione collettiva di secondo livello e nella revisione sistematica dei termini di prescrizione attesa da tempo. Queste riforme potrebbero aumentare le potenzialità di crescita dell'Italia, anche grazie alla rimozione delle strozzature che ostacolano un'efficace attuazione delle politiche e al conseguente rafforzamento della sostenibilità del debito.

## **5. CONCLUSIONI GENERALI**

Sulla base del documento programmatico di bilancio e delle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione, il miglioramento strutturale nel 2015 è inferiore all'aggiustamento lineare strutturale minimo necessario per garantire progressi sufficienti verso il rispetto del criterio del debito. Se da un lato il documento programmatico di bilancio prevede l'osservanza della regola del debito nel 2016, dall'altro le previsioni della Commissione indicano un rischio di non conformità.

L'aggiustamento strutturale programmato e previsto in base al documento programmatico di bilancio e alle previsioni della Commissione indica il rischio di una certa deviazione dal percorso di aggiustamento richiesto per la convergenza verso l'obiettivo a medio termine nel 2015. Per quanto riguarda il 2016, in base al percorso di aggiustamento richiesto per la convergenza verso l'obiettivo a medio termine dalla raccomandazione specifica per paese relativa al bilancio, la valutazione basata sul documento programmatico di bilancio indica una deviazione significativa, in linea con le conclusioni della valutazione globale basata sulle

previsioni della Commissione. Tale conclusione rimarrebbe invariata anche nel caso in cui si escludesse dalla valutazione l'impatto sul bilancio dell'eccezionale afflusso di rifugiati.

Nel contesto della "valutazione globale" dell'ipotesi di una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine può essere presa in considerazione l'eventuale ammissibilità dell'Italia alla flessibilità prevista nel quadro del patto di stabilità e crescita. Si presterà particolare attenzione all'effettivo utilizzo della deviazione dal percorso di aggiustamento per aumentare gli investimenti, ai progressi compiuti nella realizzazione del programma di riforme strutturali, tenendo in considerazione le raccomandazioni del Consiglio, e all'elaborazione di piani credibili per la ripresa del percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine.