



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 30

IL CONFRONTO TRA LA COMMISSIONE EUROPEA E IL GOVERNO SUL DEBITO PUBBLICO ITALIANO

Il 29 maggio 2019, nell'ambito della sorveglianza delle politiche di bilancio prevista dal Semestre europeo¹, la Commissione europea ha inviato al Ministro dell'economia e delle finanze italiano una **lettera** in cui evidenzia che l'Italia non ha compiuto progressi sufficienti nell'ottemperare alla regola del debito per il 2018. La Commissione preparerà quindi una **relazione ai sensi dell'articolo 126(3)** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che sarà sottoposta al [Comitato economico finanziario](#)² per un parere. La Commissione richiama quindi l'articolo 2(3) del regolamento n. 1467/97 del Patto di stabilità e crescita in base al quale uno stato membro può indicare i **fattori ritenuti significativi** ai fini del mancato rispetto della regola sul debito.

In risposta alla Commissione europea, il 31 maggio il [Ministro dell'economia e delle finanze ha inviato alla Commissione europea il Rapporto sull'andamento del debito](#) redatto dal Dipartimento del Tesoro ai sensi dell'articolo 126(3) del TFUE. Nella [lettera](#) di accompagnamento, dopo aver richiamato l'approccio prudente e responsabile seguito dal Governo italiano nella redazione della legge di bilancio 2019 seguita [all'interlocuzione con la Commissione europea del dicembre 2018](#)³, il Ministro ha evidenziato innanzitutto gli incoraggianti risultati ottenuti nel 2018 in termini di indebitamento netto (2,1% del PIL, in discesa rispetto al 2,4% del 2017), di avanzo primario (1,6% del PIL, in aumento rispetto all'1,4% del 2017) e di spesa per interessi (3,7%, in discesa rispetto al 3,8% del 2017). Il peggioramento dell'indebitamento netto strutturale, che secondo le stime della Commissione europea sarebbe aumentato nel 2018 di un decimo di punto percentuale rispetto al 2017, è riconducibile, secondo il Ministro, alla metodologia di calcolo dell'*output gap*⁴ usato dalla Commissione. Si riconosce invece, per il **2018**, l'aumento del rapporto debito/PIL, che viene ricondotto in parte all'aumento della liquidità di tesoreria dovuta alla previsione di elevati rimborsi di titoli all'inizio del 2019. Il calo del commercio internazionale e della produzione manifatturiera, oltre al persistere di un elevato tasso di disoccupazione e di un basso tasso di inflazione, hanno tuttavia sconsigliato l'adozione di misure di bilancio restrittive.

¹ Per un'illustrazione delle procedure del Semestre europeo, cfr. Servizio studi del Senato, "[Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi](#)", Dossier europeo n. 37, marzo 2019.

² Istituito dall'articolo 134 del TFUE per promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri, il Comitato economico finanziario è composto di alti funzionari nominati dalle amministrazioni e banche centrali nazionali degli Stati membri, dalla Commissione europea e dalla Banca centrale europea.

³ Cfr. anche Ufficio parlamentare di bilancio, "[La finanza pubblica dopo l'accordo con la Commissione europea](#)", Flash n. 3, dicembre 2018.

⁴ Per *output gap* si intende la differenza tra il livello del PIL reale effettivo e quello potenziale dell'economia. L'*output gap* fornisce quindi una misura della posizione dell'economia nel ciclo economico.

Quanto al **2019**, le stime della Commissione europea indicherebbero per l'Italia il rischio di una deviazione significativa del saldo di bilancio strutturale dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, richiedendo un miglioramento di 0,42 punti percentuali, pur tenendo conto della flessibilità concessa per le spese straordinarie relative alle condizioni meteorologiche eccezionalmente avverse, alla manutenzione straordinaria delle infrastrutture e alla mitigazione del rischio idrogeologico. Secondo le stime del Governo contenute nel Programma di stabilità 2019, tuttavia, il saldo di bilancio strutturale peggiorerebbe nel 2019 di soli 0,1 punti percentuali, indicando pertanto uno scostamento non significativo.

Il Ministro sottolinea inoltre che le stime aggiornate sull'indebitamento netto, contenute nel rapporto sul debito allegato alla lettera, indicano per l'anno in corso un valore inferiore alle attese a causa di un miglioramento dell'andamento economico e del gettito fiscale, in particolare relativo alle entrate non tributarie. Le spese relative alle nuove politiche di *welfare* dovrebbero essere inoltre inferiori a quanto stimato nel Programma di stabilità 2019, contribuendo a un indebitamento netto nominale e strutturale inferiore alle attese.

Il Ministro ha quindi ribadito che il **bilancio 2020 sarà conforme al Programma di stabilità 2019** e che il Parlamento ha invitato il Governo a riformare l'imposta sul reddito delle persone fisiche e ad evitare gli aumenti delle imposte indirette previsti dalla legislazione vigente. Il Governo sta quindi elaborando un programma complessivo di revisione della spesa corrente comprimibile e delle entrate, anche non tributarie, in vista dell'approvazione del Documento programmatico di bilancio 2020.

Nel [rapporto allegato](#) alla lettera vengono quindi illustrati nel dettaglio tutti i **fattori ritenuti significativi** ai fini della valutazione complessiva del mancato rispetto della regola da parte della Commissione europea. Tali fattori possono essere sintetizzati come segue.

1. Un **rallentamento del commercio e degli investimenti globali** che ha colpito principalmente le economie basate sulla manifattura e sulle esportazioni, tra cui la Germania e l'Italia. Nel nostro paese ciò ha in particolare prodotto un tasso di crescita del PIL nominale inferiore alle attese (1,7% nel 2018 a fronte del 2,9% previsto dal Programma di stabilità e crescita dell'aprile 2018). Se il tasso di crescita del PIL reale e il deflatore del PIL fossero aumentati in linea con le aspettative, il rapporto debito/PIL sarebbe inferiore al valore attuale di oltre 1 punto percentuale.
2. Il Governo precedente si era impegnato a un miglioramento del saldo strutturale di 0,3 punti percentuali nel 2018, obiettivo non mantenuto a causa del tasso di crescita del PIL reale inferiore alle aspettative. Questo ha indotto il Governo attuale ad **astenersi da una politica di bilancio espansiva** nonostante le condizioni cicliche si fossero deteriorate nella seconda metà del 2018.
3. Un terzo fattore rilevante riguarda il **peggioramento delle prospettive cicliche del 2019**, da cui deriva una previsione di indebitamento netto pari al 2,4%, in aumento rispetto al 2% fissato dalla legge di bilancio 2019. Le [previsioni della Commissione europea](#) per l'indebitamento netto nominale e strutturale del triennio 2019-2021 non tengono conto degli effetti dell'attivazione delle clausole di salvaguardia, mentre nella risoluzione sul DEF 2019 approvata dalle Camere si impegna il Governo a reperire risorse finanziarie alternative, ma di corrispondente importo.
4. Altri fattori rilevanti sono già stati sottolineati in precedenti occasioni. In particolare, le **stime dell'output gap usate dalla Commissione** nelle previsioni di primavera 2019 (comprese tra -0.1 e -0.3 per cento nel periodo 2018-2020) non sono ritenute dal Governo corrispondenti alla realtà macro-economica del paese, caratterizzata da un alto tasso di disoccupazione e un basso tasso di inflazione. Secondo le stime del Governo, l'*output gap* dell'economia italiana

- sarebbe vicino al -2% nel periodo 2019-2022. Con questo livello di *output gap*, l'indebitamento netto strutturale italiano sarebbe molto più ridotto e pari circa a -1,6% del PIL, anziché pari al -2,4%. Il rapporto debito/PIL sarebbe inoltre più prossimo al rispetto della regola del debito nella configurazione corretta per tener conto del ciclo economico.
5. Un ulteriore fattore rilevante riguarda l'ammontare significativo di risorse destinate nel periodo 2019-2022 a una maggiore **inclusione sociale** e all'incremento degli **investimenti pubblici**.
 - a. Il perseguimento di questi obiettivi è stato sollecitato dalle istituzioni europee in varie occasioni (Rapporto congiunto sull'occupazione, Relazione paese, Raccomandazioni specifiche per paese), nelle quali è stato posto in particolare l'accento sulla necessità di aumentare il tasso di occupazione attraverso una riforma delle politiche attive del lavoro che aumenti la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e razionalizzi le misure a sostegno delle famiglie. L'introduzione del [Reddito di cittadinanza](#) risponde a queste esigenze.
 - b. Le [Raccomandazioni specifiche per paese del 2018](#) esortavano inoltre l'Italia a migliorare le condizioni per la ricerca, l'innovazione, l'apprendimento di competenze digitali e le infrastrutture attraverso investimenti mirati e una maggiore partecipazione all'istruzione professionale terziaria. Nel Programma di stabilità 2019 il Governo si è impegnato ad affrontare questi temi prevedendo un incremento degli investimenti pubblici di 0,6 punti percentuali di PIL entro il 2021 rispetto al livello del 2018. Maggiori risorse sono state inoltre previste per l'istruzione e la ricerca. Il Programma nazionale di riforma ha inoltre affrontato questi temi con proposte specifiche.
 6. La **sostenibilità del debito pubblico italiano** viene considerata un altro fattore rilevante dal Governo, secondo cui le politiche prospettate nel Programma di stabilità 2019 consentiranno di sviluppare l'economia italiana sia dal lato dell'offerta (maggiori investimenti pubblici e maggiore partecipazione al mercato del lavoro, oltre a incentivi per gli investimenti privati e le assunzioni da parte delle imprese) e dal lato della domanda. Il Governo ritiene che l'attuazione di tale programma consentirà la discesa del rapporto debito/PIL attraverso una accelerazione della crescita del PIL reale. Le proiezioni del Governo mostrano inoltre che, anche nel lungo termine, la finanza pubblica rimarrà sostenibile.
 7. Le **passività potenziali** del Governo italiano rimangono contenute rispetto a quelle degli altri paesi, anche considerando le garanzie pubbliche messe in campo nel 2017 nell'ambito delle misure a favore del sistema bancario.
 8. Infine, il Governo sottolinea che la **posizione finanziaria complessiva** dell'Italia rimane solida.
 - a. La composizione del debito pubblico italiano rende sostenibile il recente incremento dei rendimenti sui titoli di stato.
 - b. Il debito del settore privato, e specialmente delle famiglie, è contenuto.
 - c. I prezzi immobiliari non hanno ancora raggiunto il valore minimo, dopo la rapida discesa degli anni 2011-2014.
 - d. Le banche hanno aumentato il proprio capitale e ridotto l'ammontare dei crediti deteriorati. Le istituzioni rilevanti dal punto di vista sistemico hanno superato gli *stress test* dell'Autorità bancaria europea.
 - e. Il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti rimane in *surplus*.
 - f. Il saldo degli investimenti internazionali netti è vicino al pareggio.

I precedenti

La Commissione europea ha già adottato in passato delle relazioni ai sensi dell'articolo 126(3) del TFUE, da ultimo il [21 novembre 2018](#) nell'ambito del pacchetto di autunno che decreta l'**avvio del semestre europeo**. In quell'occasione, la Commissione indicava che la dinamica del **debito pubblico** italiano in rapporto al PIL, prospettata nella versione rivista del Documento programmatico di bilancio per il 2019, **non rispettava la regola** del debito, ritenendo che ciò giustificasse l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo.

Il [Documento programmatico di bilancio \(DPB\) per il 2019](#), presentato dal Governo italiano il 16 ottobre 2018, ha fissato un percorso di avvicinamento all'obiettivo per il saldo di bilancio strutturale che è stato ritenuto dalla Commissione, in un'[opinione](#) pubblicata il 23 ottobre, seriamente divergente rispetto alla raccomandazione del Consiglio. Sulla scorta di tale opinione, il Governo ha presentato, il 13 novembre scorso, una [versione rivista del DPB per il 2019](#) in cui sono stati **modificati alcuni dati relativi**, soprattutto, al previsto **gettito delle privatizzazioni** (1% del PIL nel 2019 in luogo dello 0,3% programmato nella prima versione).

La Commissione ha ritenuto tuttavia tali modifiche insufficienti a dissipare i dubbi di significativa deviazione rispetto al percorso di aggiustamento del saldo di bilancio strutturale sia nel 2018 sia nel 2019 e quindi a modificare la valutazione emessa nel maggio 2018 in merito al mancato rispetto della regola del debito per il 2017. Il **Documento programmatico di bilancio del 2019**, nella versione rivista, rappresenta pertanto il **fatto nuovo** ("*a material change in the relevant factors*" nel linguaggio della relazione) che ha portato la Commissione a esaminare nuovamente i fattori significativi e a rivedere il proprio giudizio del maggio 2018 secondo il quale la regola del debito per l'anno 2017 poteva ritenersi rispettata.

Il 29 novembre 2018, il Comitato economico finanziario dell'Unione europea ha espresso un parere favorevole, ai sensi dell'articolo 126(4) del TFUE, sulla relazione della Commissione europea e quindi sull'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo dell'Italia.

Il 4 dicembre 2018, l'Eurogruppo ha fatto proprie le valutazioni espresse dalla Commissione europea nella relazione ex articolo 126(3) del TFUE del 21 novembre 2018, invitando l'Italia ad adottare le misure necessarie per il rispetto del Patto di stabilità e crescita e invitando, allo stesso tempo, le autorità Italiane a proseguire il dialogo con quelle europee.

All'esito di una interlocuzione prolungatasi per alcuni giorni, la manovra di bilancio è stata modificata secondo linee concordate dal Governo con la Commissione europea.

La negoziazione è stata favorita dalla richiesta, avanzata dal Governo, di riconoscere la flessibilità di bilancio per l'anno 2019 in misura pari a circa lo 0,2 percento del PIL. Tale richiesta si è basata sul carattere eccezionale delle spese per interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e di messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale quali viadotti, ponti e gallerie.

Con una [lettera del 19 dicembre 2018](#), la Commissione europea ha preso atto dell'**esito del negoziato** con il Governo italiano e delle modifiche corrispondentemente apportate al disegno di legge di bilancio del 2019, con particolare riferimento agli accantonamenti di specifici stanziamenti a salvaguardia dei saldi di finanza pubblica. La Commissione ha quindi concluso che non sussistessero più le condizioni per aprire **la procedura per disavanzo eccessivo a carico dell'Italia**. Ha infine specificato che gli sviluppi della finanza pubblica italiana, e in particolare l'attuazione della legge di bilancio 2019, sarebbero stati strettamente monitorati dalla Commissione stessa.

Precedentemente, la Commissione aveva già adottato una [relazione ex articolo 126\(3\) del TFUE il 23 maggio 2018](#) in merito all'assenza, *prima facie*, di progressi sufficienti nella riduzione del debito da parte dell'Italia nel 2017. Tra i fattori significativi esaminati, tuttavia, la Commissione evidenziava che sia il criterio della spesa sia l'aggiustamento di bilancio strutturale per il 2017 si erano rivelati *ex post* migliori di quanto previsto. Riconosceva inoltre all'Italia alcuni progressi nell'adottare e attuare delle riforme strutturali favorevoli alla crescita, in linea con le raccomandazioni specifiche del

Consiglio dell'Unione europea. In quell'occasione concludeva quindi che la regola potesse considerarsi rispettata tenuto conto in particolare della conformità *ex post* dell'Italia con i requisiti del braccio preventivo nel 2017, evidenziando tuttavia il rischio di una deviazione significativa dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine per il 2019.

Successivamente, il 13 luglio 2018, il Consiglio adottava una [serie di raccomandazioni all'Italia](#) che recepissero le indicazioni della Commissione in materia di politica di bilancio e di riforme strutturali.

La procedura per disavanzi eccessivi

La procedura per disavanzi eccessivi (parte del c.d. "braccio correttivo" della *governance* economica europea) è prevista dall'articolo 126 del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** e ulteriormente specificata dal **Protocollo n. 12** del TFUE e nel **regolamento (CE) n. 1467/1997**, parte del [Patto di stabilità e crescita \(PSC\)](#)⁵. Il regolamento (UE) n. 473/2013 disciplina alcuni aspetti della procedura per i paesi appartenenti all'area euro.

La disciplina e le prassi applicative del PSC sono presentate e aggiornate con cadenza annuale dalla Commissione europea nel **Vademecum**, un manuale che raccoglie tutti gli elementi necessari all'applicazione - e alla comprensione - del PSC⁶.

Una peculiarità della procedura, messa in evidenza anche nel Vademecum, è che la parola "disavanzo" è usata con riferimento a una situazione sia di indebitamento sia di debito eccessivo. L'articolo 126, infatti, fa riferimento alla disciplina di bilancio declinata in termini di ottemperanza a limiti quantitativi (specificati nel Protocollo n. 12) riguardanti sia l'indebitamento netto (deficit) sia il debito, entrambi in percentuale del PIL ed entrambi riferiti al complesso della pubblica amministrazione.

In base all'articolo 126(2) del TFUE, **la Commissione europea provvede a monitorare il rispetto da parte dei paesi membri dei due fondamentali criteri di finanza pubblica**, quello riguardante il rapporto disavanzo nominale/PIL (che non deve eccedere il 3%) e quello debito/PIL (che non deve eccedere il 60% a meno che non si avvicini a tale soglia a un ritmo soddisfacente)⁷.

Nel caso in cui uno o entrambi i criteri non siano soddisfatti, la Commissione elabora una relazione ai sensi dell'articolo 126(3) che tenga conto anche della differenza tra il disavanzo e la spesa pubblica per investimenti oltre che di ogni altro **fattore significativo**, ivi compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine del paese. Tale relazione rappresenta il primo passo di una eventuale procedura per disavanzo eccessivo.

⁵ Cfr. il dossier dei Servizi del bilancio della Camera e del Senato ["Finanza pubblica e regole europee. Guida alla lettura e sintesi dei dati principali"](#) per una illustrazione della *governance* economica europea.

⁶ L'ultima edizione del Vade Mecum è stata pubblicata in aprile: Commissione europea, [Vade Mecum on the Stability & Growth Pact – 2019 Edition](#), Institutional Paper 101, aprile 2019

⁷ Le regole numeriche che specifica il ritmo di avvicinamento al valore soglia del 60% del PIL sono state introdotte con il c.d. six-pack nel 2011.

La procedura per disavanzo eccessivo dell'Italia nel periodo 2009-2013

Il 2 dicembre del 2009, sulla scorta di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio dell'Unione europea adottava la [decisione 2010/286/UE](#) che dichiarava l'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia e che decretava l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. La decisione veniva adottata sulla base dell'osservazione che l'indebitamento netto della PA era programmato per il 2009 al 5,3% del PIL, superiore pertanto al livello soglia del 3%, e che il debito pubblico lordo era pari al 115,1% del PIL, superiore al livello soglia del 60%. Il Consiglio non aveva tenuto in considerazione ulteriori fattori significativi in quanto non era soddisfatta la duplice condizione prevista dall'articolo 2(4) del regolamento(CE) 1467/97 secondo cui il disavanzo è comunque prossimo al valore soglia, e lo scostamento presenta natura temporanea. Nessuna di queste condizioni era rispettata.

Contestualmente, sempre sulla scorta di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio indirizzava all'Italia una raccomandazione ai sensi dell'articolo 126(7) del TFUE e dell'articolo 3(4) del regolamento(CE) 1467/97 al fine di porre fine al disavanzo eccessivo entro il 2012.

I dati statistici per le valutazioni inerenti l'applicazione della procedura sono stati forniti, ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo relativo allegato ai trattati, dalla Commissione europea, che a sua volta ha ricevuto a tal fine i dati sul disavanzo e sul debito della pubblica amministrazione dall'Italia due volte all'anno, entro il 1° aprile e il 1° ottobre.

Con la decisione 2013/314/UE del 21 giugno 2013, il Consiglio abrogava la decisione del 2 dicembre 2009 sull'esistenza del disavanzo eccessivo. Tale decisione rappresentava un esito dovuto ai sensi dell'articolo 126(12) del TFUE, in quanto il disavanzo si riteneva corretto.

Tale decisione derivava dalla valutazione del processo di consolidamento di finanza pubblica compiuto dall'Italia negli anni precedenti e programmato per gli anni successivi.

Dopo aver toccato il picco del 5,5% del PIL nel 2009, il disavanzo delle PA italiane si è costantemente ridotto fino al 3% nel 2012, rispettando quindi la scadenza posta dal Consiglio. Il risultato è stato raggiunto per effetto di un considerevole consolidamento di bilancio, che ha più che controbilanciato l'aumento della spesa per interessi e il debole gettito fiscale dovuto al rallentamento dell'attività economica. Nello stesso periodo 2009-2012, il saldo di bilancio strutturale era migliorato in termini cumulativi di 2,75 punti percentuali di PIL, mentre il rapporto debito/PIL era aumentato di 10,6 punti percentuali fino a raggiungere il 127%, anche per effetto del contributo italiano all'assistenza finanziaria a favore degli Stati membri della zona euro.

Il Programma di stabilità per il periodo 2013-2017, approvato dal Governo italiano il 10 aprile 2013 e su cui il Parlamento aveva poi votato una risoluzione favorevole il 7 maggio, prevedeva un calo del disavanzo al 2,9% nel 2013 e in ulteriore calo nel 2014. La dinamica veniva confermata dalla Commissione europea in base alle proprie previsioni a politiche invariate. Il saldo di bilancio strutturale era previsto in ulteriore miglioramento nel 2013. Il rapporto debito/PIL era inoltre previsto in aumento oltre il 131,4% per del PIL nel 2013, anche a causa del pagamento dei debiti pregressi della pubblica amministrazione e di ulteriori contributi all'assistenza finanziaria a favore degli Stati membri della zona euro. La Commissione prevedeva inoltre il compimento da parte dell'Italia di progressi adeguati verso il rispetto del criterio relativo alla crescita della spesa pubblica.

4 giugno 2019

A cura di *Melisso Boschi*

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario.