COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 16.11.2015
COM(2015) 800 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

DOCUMENTI PROGRAMMATICI DI BILANCIO PER IL 2016: VALUTAZIONE GLOBALE

Sintesi

La presente comunicazione sintetizza la valutazione della Commissione dei documenti programmatici di bilancio (DPB) per il 2016 presentati entro il 15 ottobre, secondo i termini previsti dalla normativa, da sedici degli Stati membri della zona euro (ZE-16), ad esclusione degli Stati soggetti a un programma di aggiustamento macroeconomico e del Portogallo, che non ha ancora presentato il suo documento programmatico. In conformità delle disposizioni del regolamento (UE) n. 473/2013, la Commissione ha valutato i documenti programmatici e la situazione di bilancio generale, nonché gli orientamenti di bilancio nella zona euro nel suo complesso.

La valutazione globale dei DPB per il 2016 e dell'orientamento di bilancio aggregato per la zona euro può essere sintetizzata nei punti che seguono.

1. I documenti programmatici degli Stati membri presuppongono una continua diminuzione del disavanzo nominale di bilancio aggregato nella zona euro sullo sfondo di una ripresa che resta fragile e di vari rischi orientati verso il peggioramento, soprattutto a causa del rallentamento della domanda esterna. Dopo essere calato sensibilmente dal 2,4% del PIL del 2014 all'1,9% del PIL quest'anno, il disavanzo è previsto in ulteriore diminuzione all'1,7% del PIL nel 2016. Stando ai DPB, si prevede che, dopo aver toccato il picco nel 2014, il rapporto debito/PIL aggregato scenda leggermente dal 91% stimato per l'anno in corso al 90% scarso nel 2016.
2. Nella zona euro la riduzione del disavanzo programmata per il 2016 è stata ritoccata di 0,3 punti percentuali al ribasso e sarà inferiore rispetto ai piani a medio termine elaborati nei programmi di stabilità della primavera 2015.
3. Il quadro che emerge dai documenti programmatici di bilancio è sostanzialmente confermato dalle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione. Si prevede che la crescita reale del PIL s'intensifichi dall'1,6% di quest'anno all'1,8% nel 2016 e che il divario negativo tra prodotto effettivo e potenziale si riduca all'1% del PIL potenziale. Pur partendo da una stima lievemente più pessimistica del disavanzo nominale nella zona euro per il 2015 (2,0% del PIL), rispetto ai DPB la Commissione prevede per il 2016 una riduzione leggermente maggiore dei disavanzi nominali (0,3 punti percentuali invece di 0,2), per arrivare allo stesso saldo nominale del -1,7% del PIL. Nelle proiezioni della Commissione, il rapporto debito/PIL aggregato diminuirà per la prima volta dall'inizio della crisi, scendendo al 91% nel 2015 e ancor più giù al 90% nel 2016, sostanzialmente in linea con i piani delineati nei documenti programmatici di bilancio.
4. A livello aggregato le previsioni della Commissione indicano altresì per il 2016 il mantenimento di un orientamento di bilancio sostanzialmente neutro nella zona euro. Questo va valutato a fronte del duplice obiettivo della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e della stabilizzazione macroeconomica a breve termine, ossia della necessità di passare da fonti esterne a fonti interne di crescita. Nella congiuntura attuale la politica macroeconomica ha margini di manovra limitati, dati i tassi di interesse nominali già prossimi a zero in un contesto di bassissima inflazione, e la politica di bilancio acquista quindi un'importanza ancora maggiore. Stando così le cose, la prevista neutralità dell'orientamento di bilancio aggregato della zona euro per il prossimo anno sembra sostanzialmente adeguata, dati i tassi di interesse storicamente bassi e l'elevato avanzo con l'estero riscontrabili al suo interno. Restano nel contempo elevatissimi i livelli del rapporto debito/PIL, che scendono solo lentamente, con conseguente necessità di riprendere con determinazione gli interventi di risanamento una volta che la ripresa si sarà consolidata.
5. In considerazione della loro stessa natura, i risparmi temporanei dovuti al basso livello dei pagamenti per interessi devono essere usati oculatamente: dovrebbero concorrere a diminuire il disavanzo nei paesi con forti squilibri di bilancio e andare ad aumentare ulteriormente gli investimenti pubblici nei paesi che dispongono di un margine di bilancio. I piani di bilancio attuali rispondono solo parzialmente a quest'esigenza.

6. Le preoccupazioni per la sostenibilità trovano conferma nel lieve peggioramento del saldo strutturale della zona euro prospettato dalle previsioni della Commissione per il 2016, che potrebbe determinare un aggiustamento medio inferiore a quello richiesto agli Stati membri della zona euro nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Inoltre, questo peggioramento è dovuto a un aggiustamento molto blando o addirittura negativo da parte degli Stati membri che si trovano ad affrontare difficoltà di sostenibilità, e questo nonostante la propensione ancora insufficiente di altri Stati membri a sfruttare il margine di bilancio disponibile.

7. L'analisi dell'adeguatezza dell'orientamento della politica di bilancio nella zona euro è integrata da un esame della composizione delle finanze pubbliche. Sebbene le recenti iniziative di riduzione della pressione fiscale sul lavoro vadano nella giusta direzione, la composizione della spesa evidenzia progressi solo limitati verso un assetto più favorevole alla crescita: si prevede infatti che le spese in conto capitale diminuiscano ulteriormente in percentuale del PIL.

8. I documenti programmatici di bilancio di vari paesi menzionano l'afflusso eccezionale di rifugiati, problema che nel frattempo può aver coinvolto altri Stati membri o potrà coinvolgerli in futuro. La flessibilità insita nel patto di stabilità e crescita, sia nel braccio preventivo sia in quello correttivo, consente di assorbire l'aumento di spesa che si verifica in un dato anno a causa di eventi inconsueti non soggetti al controllo del governo. La Commissione è disposta a attivare tali disposizioni. Per determinare gli importi ammissibili seguirà da vicino la situazione basandosi sui dati di osservazione trasmessi dalle autorità degli Stati membri interessati. Le informazioni così raccolte saranno usate per la valutazione (ex post) delle eventuali deviazioni temporanee dagli obblighi del patto di stabilità e di crescita (PSC) per il 2015 e il 2016. Questo significa che le deviazioni derivanti unicamente e direttamente dai costi aggiuntivi netti generati dalla crisi dei rifugiati non comporteranno il passaggio a una fase superiore della procedura, neanche in relazione all'avvio di una procedura per disavanzi eccessivi purché, in caso di superamento della soglia del 3% del PIL, il disavanzo pubblico resti prossimo a tale percentuale.

9. La valutazione dei piani dei singoli Stati membri da parte della Commissione può essere sintetizzata come segue:

   in nessun DPB per il 2016 sono stati riscontrati casi di inosservanza particolarmente grave delle disposizioni del PSC; in molti casi, tuttavia, la Commissione ha riscontrato che gli aggiustamenti di bilancio programmati sono insufficienti, o rischiano di essere insufficienti, rispetto ai requisiti del PSC.

   Nello specifico:

   per i dodici paesi soggetti al <u>braccio preventivo</u> del patto di stabilità e di crescita:

   - per cinque paesi (**Germania**, **Estonia**, **Lussemburgo**, **Paesi Bassi** e **Slovacchia**), i documenti programmatici di bilancio sono risultati **conformi** agli obblighi del PSC per il 2016;

   - per quattro paesi (**Belgio**, **Lettonia**, **Malta** e **Finlandia**), i documenti programmatici di bilancio sono risultati **sostanzialmente conformi** agli obblighi del PSC per il 2016. Per questi paesi, i documenti programmatici potrebbero in certa misura deviare dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine;

   - per tre paesi (**Italia**, **Lituania** e **Austria**), i documenti programmatici di bilancio presentano un **rischio di non conformità** con gli obblighi del PSC per il 2016. I documenti programmatici di questi paesi potrebbero comportare una deviazione significativa dal percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine;

   per i cinque paesi attualmente soggetti al <u>braccio correttivo</u> del patto di stabilità e di crescita (ovvero soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi):

- per tre paesi (**Francia**, **Irlanda** e **Slovenia**), i documenti programmatici di bilancio sono risultati **sostanzialmente conformi** agli obblighi del PSC per il 2016. Nel caso della Francia, mentre l'obiettivo di disavanzo nominale raccomandato dovrebbe essere conseguito nel 2016, il documento programmatico di bilancio evidenzia rischi di non conformità ai requisiti della procedura per i disavanzi eccessivi poiché, secondo tutti i parametri, è previsto un calo notevole dello sforzo di bilancio al di sotto del livello raccomandato. La Commissione invita le autorità ad adottare, nell'ambito del processo di bilancio nazionale, le misure necessarie a garantire che il bilancio 2016 sia conforme al patto di stabilità e crescita. A partire dal 2016 l'Irlanda e la Slovenia potrebbero passare al braccio preventivo del patto qualora riescano a conseguire una correzione tempestiva e duratura del disavanzo eccessivo nel 2015. Per il 2016 sussiste il rischio di una certa (ma, nel caso della Slovenia, quasi significativa) deviazione dal percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine;

- per la **Spagna**, il documento programmatico di bilancio presentato l'11 settembre è risultato presentare un **rischio di non conformità** agli obblighi del patto di stabilità e di crescita per il 2016. In particolare, si prevede che non saranno conseguiti né lo sforzo di bilancio raccomandato, né l'obiettivo di disavanzo nominale per il 2016. La Commissione ha invitato le autorità ad adottare le misure necessarie nell'ambito della procedura nazionale di bilancio al fine di garantire che il bilancio 2016 sia conforme al PSC e ha richiesto quanto prima la trasmissione di un documento programmatico di bilancio aggiornato;

- la Commissione esorta inoltre il **Portogallo** a presentate prima possibile il documento programmatico di bilancio.

Indice

1. INTRODUZIONE.....6

2. L'AGGIUSTAMENTO DI BILANCIO NELLA ZONA EURO SECONDO I DOCUMENTI PROGRAMMATICI NAZIONALI 7

3. RASSEGNA DEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI DI BILANCIO 16

1. Introduzione

Per migliorare il coordinamento delle politiche nazionali di bilancio nell'Unione economica e monetaria[1], la legislazione dell'UE prevede che, entro il 15 ottobre, gli Stati membri della zona euro presentino alla Commissione i documenti programmatici di bilancio (DPB) per l'anno successivo. Tali documenti sintetizzano i progetti di bilancio che i governi sottopongono ai parlamenti nazionali. Su ciascun documento la Commissione emette un parere, valutando se è coerente con gli obblighi di bilancio assunti dal paese a norma del patto di stabilità e crescita (PSC) e formula una valutazione globale della situazione e delle prospettive di bilancio per la zona euro nel suo complesso. Tale valutazione è l'oggetto della presente comunicazione.

Sedici Stati membri della zona euro hanno inviato alla Commissione i loro documenti programmatici di bilancio per il 2016 entro il 15 ottobre, in linea con le disposizioni del cosiddetto "two-pack". La Grecia e Cipro, ossia i paesi della zona euro ancora soggetti a un programma di aggiustamento macroeconomico, non sono tenuti a presentare un documento programmatico, poiché i programmi prevedono già uno stretto monitoraggio di bilancio. La Spagna ha già presentato il suo documento programmatico di bilancio a settembre e la Commissione ha adottato il suo parere il 12 ottobre.

Il Portogallo non ha trasmesso un documento programmatico come previsto dalla legislazione. Ciò non è si è mai verificato prima d'ora e non si dovrà ripetere. Anche un documento programmatico di bilancio basato su politiche invariate, considerato accettabile in caso di elezioni, fornisce informazioni preziose e trasparenti sulle tendenze di bilancio di base, il che facilita la valutazione collettiva dell'orientamento di bilancio nella zona euro nel suo complesso e garantisce parità di trattamento tra tutti gli Stati membri.

Pur nel rispetto dell'autonomia di bilancio degli Stati membri, per i parlamenti e i governi nazionali in particolare, i pareri della Commissione rappresentano un giudizio obiettivo sulle politiche da seguire, al fine di aiutare a valutare la conformità dei progetti di bilancio con le regole di bilancio dell'UE. Il "two-pack" offre attualmente un insieme completo di strumenti che consentono di affrontare la politica economica e di bilancio come una questione di interesse comune, in conformità alle disposizioni del trattato.

Inoltre, nel luglio 2015 il Consiglio ha esortato l'Eurogruppo a controllare e coordinare le politiche di bilancio degli Stati membri della zona euro e gli orientamenti di bilancio aggregati per la zona euro, al fine di garantire una politica di bilancio differenziata e favorevole alla crescita[2]. Ferma restando l'osservanza delle disposizioni del patto di stabilità e crescita, il Consiglio ha raccomandato agli Stati membri della zona euro di "coordinare le politiche di bilancio assicurando che, nella zona euro, l'orientamento aggregato di bilancio sia consono ai rischi per la sostenibilità e alla situazione congiunturale". Questa raccomandazione costituisce la base per la valutazione della Commissione.

L'obiettivo della presente comunicazione è duplice. In primo luogo, la comunicazione si prefigge di delineare un quadro aggregato della politica di bilancio a livello della zona euro, sulla base di una valutazione orizzontale dei documenti programmatici di bilancio; l'esercizio è speculare alla valutazione orizzontale dei programmi di stabilità effettuata in primavera ma, invece che sui piani di bilancio a medio termine, si concentra sul prossimo anno. In secondo luogo, la comunicazione si prefigge di passare in rassegna i DPB di ogni paese, illustrando l'impostazione adottata dalla Commissione per la valutazione degli stessi, in particolare per verificare l'osservanza delle disposizioni del PSC. La valutazione si differenzia a seconda che uno Stato membro sia sottoposto al braccio preventivo o al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita e prende in considerazione anche gli obblighi del patto per quanto riguarda il livello e la dinamica del debito pubblico.

---

[1] Come stabilito dal regolamento (UE) n. 473/2013 del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. Si tratta di uno dei due regolamenti del cosiddetto "two-pack" che è entrato in vigore nel maggio del 2013.

[2] Raccomandazione del Consiglio, del 14 luglio 2015, sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri la cui moneta è l'euro (GU C 272 del 18.8.2015, pag. 100).

2. L'aggiustamento di bilancio nella zona euro secondo i documenti programmatici nazionali

Risultati generali

La ripresa dalla crisi economica e finanziaria sta gradualmente acquistando slancio nella zona euro. Stando alle ipotesi macroeconomiche tratte dai documenti programmatici, nel 2015 il PIL crescerà dell'1,7% nei sedici Stati membri della zona euro interessati (ZE-16), un valore leggermente superiore all'1,4% previsto al momento della stesura dei programmi di stabilità (PS) nell'aprile 2015 (tabella 1). Le prospettive di crescita per il 2016 restano sostanzialmente immutate rispetto alla primavera, con una previsione di crescita del PIL nella ZE-16 dell'1,9% rispetto all'1,8% previsto nei PS. Con la prevista accelerazione della ripresa, diminuisce la differenza tra prodotto potenziale ed effettivo. Secondo i documenti programmatici, nella ZE-16 il divario tra prodotto effettivo e potenziale dovrebbe essere di -1½% del PIL potenziale nel 2015 per poi ridursi ulteriormente a -¾% nel 2016, dopo aver raggiunto il picco di -2½% nel 2013. Questa tendenza è evidente nella maggior parte degli Stati membri, sebbene non senza differenze tra i paesi. Le prospettive di inflazione restano modeste, sostanzialmente immutate rispetto alla primavera. Stando ai DPB, nel 2015 il tasso di inflazione sarà dello 0,4% per poi salire all'1,1% nel 2016 (immutato rispetto ai PS).

Si prevede per quest'anno e il prossimo una continua diminuzione del disavanzo nominale di bilancio aggregato. Nel 2015 il disavanzo della ZE-16 dovrebbe essere dell'1,9% del PIL, in calo rispetto al 2,4% dello scorso anno[3]. Nel 2016 il rapporto tra disavanzo e PIL aggregato dovrebbe registrare solo una leggera riduzione, all'1,7% del PIL. Questo dato è in contrasto con la riduzione prevista nei PS di 0,4 punti percentuali nel 2016. Se considerati alla luce del marginale miglioramento delle prospettive macroeconomiche, questi risultati suggeriscono che la minore riduzione del disavanzo potrebbe essere dovuta a uno sforzo di bilancio inferiore (cfr. qui di seguito), anche se in alcuni Stati membri l'aumento della spesa a seguito della crisi dei rifugiati ha probabilmente contribuito a questo scenario.

Per gli anni 2015-2016 i documenti programmatici di bilancio confermano il protrarsi di uno stallo del risanamento, espresso dalla variazione del saldo strutturale aggregato. Ciò è sostanzialmente in linea con le proiezioni per l'intero periodo 2015-2016 contenute nei programmi di stabilità di primavera (all'epoca si prospettava che il saldo strutturale rimanesse invariato sia nel 2015 che nel 2016). A loro volta i PS rispecchiavano la posizione contenuta nei DPB degli Stati membri dell'autunno dello scorso anno, dai quali emergeva che l'arresto del risanamento previsto nel 2014 si sarebbe protratto nel 2015. Stando ai DPB, nel 2015 è previsto un miglioramento del saldo strutturale (¼% del PIL), seguito però da un peggioramento di ¼% del PIL il prossimo anno[4]. Questa interruzione del processo di risanamento del bilancio si verifica nel contesto di prospettive economiche in graduale miglioramento ma ancora fragili, in cui il divario tra prodotto effettivo e potenziale va via via assottigliandosi. Il fatto che solo sei Stati membri (e solo uno tra le principali economie) prevedano di conseguire o superare i propri obiettivi di bilancio a medio termine a

[3] Quando si fa riferimento ai documenti programmatici degli Stati membri, i dati per il 2014 si basano sulle cifre incluse nei DPB e, di conseguenza, potrebbero non integrare le revisioni effettuate da Eurostat durante la tornata di notifiche nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) dell'autunno 2015.

[4] Il deterioramento della posizione di bilancio strutturale a livello aggregato nel 2016 è confermato da una misurazione alternativa dello sforzo di bilancio discrezionale (DFE), che indica un aggiustamento leggermente negativo secondo il documento programmatico di bilancio rispetto al ¼% del PIL previsto al momento dei PS (tabella A5.7 dell'allegato 5). Il DFE è un indicatore alternativo dell'orientamento di bilancio elaborato a fini analitici ed è distinto dagli indicatori utilizzati per valutare la conformità nel quadro del patto di stabilità e crescita. Esso consiste in un approccio "dal basso verso l'alto" sul lato delle entrate e in un approccio essenzialmente "dall'alto verso il basso" sul lato della spesa. Per ulteriori informazioni, si veda la parte III del "Report on Public Finances in EMU 2013", *European Economy*, 4, 2013.

inizio 2016[5] indica che l'aggiustamento strutturale programmato nel 2016 non permetterà di rispettare le disposizioni del PSC. A questo riguardo, tuttavia, il dato relativo all'aggiustamento aggregato ha valore puramente indicativo, in quanto non è in grado di mettere in luce le importanti differenze tra Stati membri quanto alla conformità ai requisiti del PSC, le quali sono oggetto delle valutazioni della Commissione dei singoli paesi.

Dopo aver registrato un picco pari al 92% del PIL nel 2014, il rapporto debito/PIL aggregato dovrebbe diminuire nel 2015 e nel 2016, calo che è sostanzialmente in linea con le previsioni su cui si fondano i PS e che è riconducibile alla crescita del PIL nominale e a un aggiustamento negativo stock/flussi (il che significa che per ridurre il debito sono programmati fattori diversi dal disavanzo pubblico)[6]. Il rapporto debito/PIL aggregato, all'89% del PIL nel 2016, cela dati nazionali molto disparati. Il rapporto debito/PIL dei singoli Stati membri varia dal 131% in Italia a quello appena inferiore al 10% del PIL in Estonia. Non sono inclusi i dati relativi a Grecia, Cipro e Portogallo, tre Stati membri con livelli elevati di debito.

Tabella 1: Quadro riassuntivo degli aggregati economici e di bilancio (ZE-16) per il 2015-2016

	2015			2016		
	Programmi di stabilità 2015 (aprile)	**Documenti programmatici di bilancio (ottobre)**	**Previsioni della Commissione dell'autunno 2015 (novembre)**	**Programmi di stabilità 2015 (aprile)**	**Documenti programmatici di bilancio (ottobre)**	**Previsioni della Commissione dell'autunno 2015 (novembre)**
Crescita reale del PIL (variazione in %)	1,4	1,7	1,6	1,8	1,9	1,8
Inflazione IAPC (variazione in %)	0,4	0,4	0,1	1,2	1,1	1,0
Saldo nominale (% del PIL)	-2,1	-1,9	-2,0	-1,6	-1,7	-1,7
Variazione del saldo strutturale (% del PIL)	0,0	0,2	0,0	0,0	-0,3	-0,1
Debito (% del PIL)	91,4	91,1	91,6	90,1	89,8	90,5
Rapporto spesa/PIL corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)	47,4	47,6	47,7	47,1	47,5	47,5
Rapporto entrate/PIL corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)	46,5	46,7	46,7	46,3	46,2	46,3

[5] Germania, Estonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria. Inoltre, il prossimo anno due Stati membri dovrebbero rimanere soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi, ovvero Spagna e Francia.

[6] La riduzione prevista del rapporto debito/PIL aggregato è molto più esigua se si esclude la Germania dal dato aggregato (-0,7 e -2,5 punti percentuali per i due anni 2015 e 2016).

Impatto della crisi dei rifugiati

In alcuni casi, i documenti programmatici di bilancio riportano l'impatto di bilancio dell'eccezionale afflusso di rifugiati (Austria, Belgio, Germania e Italia). Se da un lato i documenti programmatici di bilancio erano lo strumento ideale per trasmettere informazioni precise sui costi di bilancio che si potevano collegare ai rifugiati, dall'altro la natura stessa di questo evento inconsueto[7] e il fatto che i DPB siano riservati agli Stati membri della zona euro sottintendono che gli altri Stati membri possono trasmettere le informazioni attraverso altri documenti. Ciò è tanto più necessario visto che la situazione sul campo è in continua evoluzione.

La flessibilità insita nel patto di stabilità e crescita, sia nel braccio preventivo sia in quello correttivo, **consente di assorbire una spesa straordinaria che si verifica a causa di eventi inconsueti non soggetti al controllo del governo**. Il braccio preventivo del patto prevede esplicitamente che le deviazioni temporanee dal percorso di risanamento di bilancio richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) possono essere autorizzate ex ante e, in ogni caso, potrebbero non essere prese in considerazione ex post in base ai dati sui risultati, a condizione che siano determinate da i) un evento inconsueto ii) non soggetto al controllo dello Stato membro e iii) che abbia ripercussioni rilevanti sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro, iv) a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Il braccio correttivo prevede una disposizione analoga per quanto riguarda l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi, quando definisce eccezionale un disavanzo eccessivo risultante da un "evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro", a condizione che il disavanzo rimanga intorno al 3% del PIL. Anche le spese impreviste connesse all'afflusso di rifugiati possono essere prese in considerazione per la valutazione del "seguito effettivo" dato alla raccomandazione formulata nell'ambito della PDE.

È opportuno sottolineare che **i requisiti di aggiustamento stabiliti nell'ambito del patto di stabilità e crescita, sia nel braccio preventivo sia in quello correttivo, sono fissati in termini di variazione del saldo strutturale**. Pertanto, i margini previsti dalle disposizioni per "eventi inconsueti" dovrebbero rispecchiare (unicamente) la misura in cui tali eventi incidono sulla variazione annuale del saldo strutturale rispetto a quello che sarebbe stato altrimenti osservato in assenza dell'evento stesso. In linea di principio la Commissione intende pertanto ricorrere a tali disposizioni del PSC quando valuta (ex post) la deviazione temporanea dai requisiti del patto per il 2015 e il 2016, dovuta ai costi aggiuntivi sostenuti in ognuno di questi due anni a causa dell'eccezionale afflusso di rifugiati rispetto all'anno precedente. Se del caso, i pareri della Commissione sui documenti programmatici di bilancio includeranno dichiarazioni fattuali sul modo in cui l'eventuale correzione in base ai costi connessi ai rifugiati potrebbe incidere sulla valutazione della conformità.

La Commissione effettuerà una valutazione definitiva, caso per caso, comprensiva degli importi ammissibili, in base ai dati comunicati dalle autorità degli Stati membri interessati. I costi di bilancio connessi all'afflusso di rifugiati non saranno considerati misure una tantum, poiché le spese supplementari non sono necessariamente temporanee e non ricorrenti. I costi di bilancio dovrebbero inoltre essere direttamente connessi ai flussi di rifugiati e alle conseguenze dirette del fenomeno (ad esempio costi amministrativi e di alloggio, accoglienza in loco, trasporti, ecc.) e al netto di eventuali contributi mirati provenienti dai pertinenti fondi dell'UE (e in generale dal bilancio dell'UE).

[7] La Finlandia ha fornito informazioni sulla stima dei costi associati all'aumento del numero di rifugiati nel 2015 anche in una lettera nella quale illustra anche gli altri fattori significativi che devono essere presi in considerazione nel quadro della relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE.

Composizione dell'aggiustamento di bilancio

I DPB prevedono soltanto modifiche limitate alla composizione delle finanze pubbliche nel 2015-2016 per la zona euro nel suo insieme (tabella A5.5 e grafici A5.1a e b dell'allegato 5). Il rapporto tra spesa pubblica e PIL dovrebbe scendere di 0,6 punti percentuali nel 2016. Tuttavia questa riduzione in apparenza consistente è soprattutto dovuta alle condizioni cicliche. In effetti, il rapporto spesa/PIL corretto per effetto del ciclo economico mostra una riduzione di appena ¼ punti percentuali. Tale riduzione è compensata da tagli fiscali programmati, come dimostrato da un più deciso calo del rapporto entrate/PIL corretto per il ciclo (-½ punti percentuali nel 2016). A tale proposito, nel complesso, i programmi di riduzione della spesa in percentuale del prodotto potenziale degli Stati membri non si sono concretizzati negli ultimi anni. Le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione (in appresso le "previsioni della Commissione") confermano una riduzione modesta del rapporto strutturale spesa/PIL e una riduzione più significativa del rapporto strutturale entrate/PIL previsto nei documenti programmatici di bilancio. L'elasticità fiscale sostanzialmente unitaria suggerita sia dai DPB che dalle previsioni della Commissione indica che la diminuzione delle entrate è riconducibile alle misure del governo (tabella A5.6 dell'allegato 5).

Alla luce del carattere favorevole alla crescita dei piani di spesa aggregata previsti nei documenti programmatici di bilancio, l'aggiustamento previsto non dovrebbe interferire con le prospettive di crescita a medio termine, benché vi possa essere margine per scelte più favorevoli alla crescita riducendo la spesa. È previsto che la maggior parte delle categorie di spesa diminuiscano in percentuale del prodotto. I cali più consistenti incidono sui redditi da lavoro dipendente, sulle prestazioni sociali e sugli acquisti statali di beni e servizi (grafico A5.2 dell'allegato 5). Inoltre, gli Stati membri stanno beneficiando di grossi risparmi sulla spesa per interessi (come illustrato più in dettaglio nella sezione seguente). Poiché le spese più produttive non sono interessate in via principale, l'aggiustamento previsto non dovrebbe interferire con le prospettive di crescita a medio termine, benché vi possa essere margine per scelte più favorevoli alla crescita riducendo la spesa. In particolare, è prevista anche una diminuzione della spesa in conto capitale. Le previsioni della Commissione sono sostanzialmente in linea con i documenti programmatici di bilancio: confermano che le principali riduzioni riguardano le prestazioni sociali e le retribuzioni del settore pubblico ma prospettano un minor calo degli acquisti statali di beni e servizi. Le previsioni della Commissione indicano inoltre che il calo della spesa per interessi avrà un peso leggermente maggiore rispetto a quanto prospettato nei DPB.

Le misure presentate nei documenti programmatici di bilancio dovrebbero incidere solo in maniera contenuta sulla composizione del gettito fiscale per l'aggregato della zona euro (ZE-16) nel 2015. In effetti, tutte le tre principali categorie (imposte indirette, imposte dirette e contributi sociali) dovrebbero diminuire in percentuale del PIL, senza tuttavia che il loro peso relativo subisca variazioni significative. Sul fronte delle entrate, le previsioni della Commissione sono in linea con i DPB (grafico A5.3 dell'allegato 5).

Ciononostante, **i documenti programmatici di bilancio indicano che gli Stati membri della zona euro sono chiaramente consapevoli dei vantaggi derivanti dalla riduzione dell'onere fiscale che grava sul lavoro** e che molti di loro stanno programmando o mettendo in atto una serie di misure concrete (tabella 2). Sebbene la portata di molte misure sia relativamente modesta rispetto all'entità delle sfide da affrontare, alcuni DPB degli Stati membri includono pacchetti ambiziosi di riduzione dell'onere fiscale sul lavoro che verosimilmente avranno un significativo impatto positivo sulla crescita e l'occupazione. Le riforme di maggiore portata sono in via di attuazione in quegli Stati membri che hanno un livello di imposizione fiscale sul lavoro relativamente alto rispetto alla media dell'UE, quali Austria, Belgio e Francia. Al contempo anche alcuni Stati membri che hanno un livello di imposizione fiscale sul lavoro relativamente basso stanno introducendo misure di questo tipo. In linea generale le misure sono ben mirate e sono destinate in particolare a quei gruppi per i quali l'elevata tassazione sul lavoro costituisce il principale ostacolo all'occupazione. In pratica, tali misure prevedono generalmente la riduzione dell'imposizione fiscale sulle fasce a basso reddito: per alcuni Stati membri ciò si traduce con l'aumento della franchigia fiscale mentre per altri con la riduzione delle aliquote o lo spostamento degli scaglioni. Alcuni Stati membri riducono la tassazione anche per i

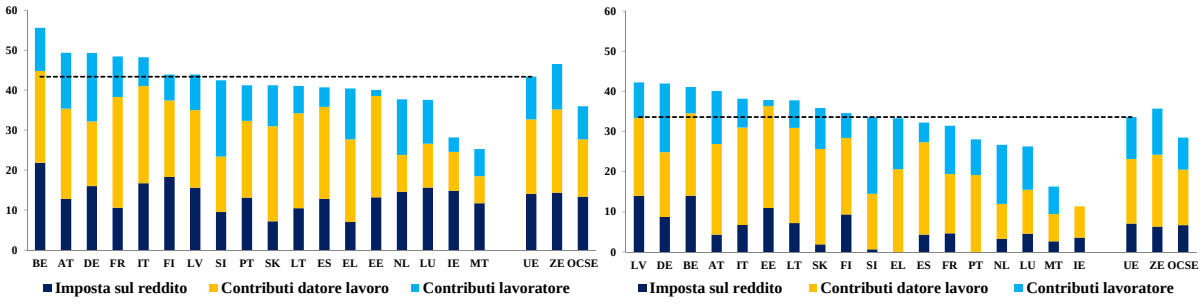
redditi medi, mentre i pochi aumenti delle imposte previsti nei documenti programmatici di bilancio riguardano i redditi più elevati. La maggior parte dei DPB non fornisce dettagli sulle fonti di finanziamento della riduzione delle imposte sul lavoro. Almeno in alcuni casi il finanziamento integrale o permanente non sembra essere pienamente garantito.

Riquadro 1: monitoraggio dell'onere fiscale sul lavoro

Nella zona euro gli oneri fiscali che gravano sul lavoro sono relativamente elevati e pesano sulle attività economiche e sull'occupazione. Un'elevata tassazione del lavoro riduce gli incentivi a cercare lavoro, a lavorare ore supplementari, ad assumere nuovo personale e a versare salari più elevati. Tali effetti sono particolarmente evidenti in determinati gruppi, come i lavoratori a basso reddito.

L'Eurogruppo si è impegnato a ridurre gli oneri fiscali sul lavoro nella zona euro[8] e ha adottato una serie di principi comuni per le riforme in questo settore, connessi, in particolare, alla loro progettazione, al loro finanziamento, al più ampio contesto della politica e al sostegno politico e sociale[9]. A settembre 2015 l'Eurogruppo ha deciso di valutare sulla base di parametri di riferimento l'onere fiscale sul lavoro degli Stati membri della zona euro rispetto alla media UE[10]. All'interno della zona euro sussistono grandi differenze tra Stati membri in termini di entità degli oneri fiscali sul lavoro e della loro composizione (imposte sui redditi delle persone fisiche, contributi sociali a carico del datore di lavoro, contributi sociali a carico dei dipendenti), come illustrato nei grafici che seguono. Nei grafici la linea orizzontale rappresenta la media dell'UE, utilizzata come riferimento in questa valutazione, mentre la media OCSE non ponderata è inclusa nel grafico ai fini di una più ampia comparabilità.

La pressione fiscale sul lavoro - confronto tra salario medio e basso (2014)



Nota: l'indicatore mostrato nel grafico è il cuneo fiscale sul lavoro. 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 e per la zona euro (ZE) sono ponderate in rapporto al PIL. La media dell'OCSE non è ponderata.
Fonte: Commissione europea, banca dati degli indicatori fiscali e di sicurezza sociale sulla base dei dati OCSE.

L'analisi comparativa tra paesi è solo un 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. Inoltre, va tenuto presente che le scelte specifiche per paese relative al livello di protezione sociale influiscono sul livello dei contributi di sicurezza sociale, in particolare sui contributi pensionistici (a questo proposito le imposte sul reddito delle persone fisiche e i contributi di previdenza sociale sono di diversa natura). Un'approfondita analisi specifica per paese, che tiene conto di tutte le informazioni pertinenti, viene effettuata nel contesto del semestre europeo.

8 http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/eurogroup/2014/07/07/.
9 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/144872.pdf.
10 http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/09/12-eurogroup-statement-structural-reform/.

Previsioni dell'autunno 2015 della Commissione e documenti programmatici di bilancio

Per quanto riguarda le prospettive economiche e di bilancio in generale, il quadro che emerge dai sedici DPB è sostanzialmente confermato dalle previsioni della Commissione, le quali indicano anche una ripresa economica continua, benché moderata, in un contesto globale più difficile. **Le previsioni della Commissione indicano che la crescita del PIL reale dovrebbe arrivare all'1,6% nel 2015 e crescere fino all'1,8% nel 2016.** La domanda interna è attualmente sostenuta da una congiuntura caratterizzata da prezzi bassi del petrolio, un tasso di cambio dell'euro ancora relativamente basso, una politica monetaria accomodante e un orientamento di bilancio sostanzialmente neutro. Allo stesso tempo, le dinamiche alla base della domanda interna permangono lente. Le condizioni economiche globali si sono indebolite, soprattutto in Cina e in alcune altre economie di mercato emergenti, e il commercio mondiale ha subito un drastico rallentamento. Sussiste inoltre il rischio che una serie di sviluppi, quali un ulteriore deterioramento del commercio mondiale, un rallentamento delle economie emergenti con effetti di ricaduta più ampi del previsto o un contagio dei mercati finanziari, si traduca in una crescita più bassa di quanto prospettato dalla Commissione.

Il miglioramento delle condizioni economiche si riflette anche in un assottigliamento continuo della differenza tra prodotto effettivo e potenziale, secondo le previsioni della Commissione. Il divario negativo tra prodotto effettivo e potenziale pari al 2¼% del PIL potenziale nel 2014 dovrebbe scendere all'1¾% quest'anno e all'1% nel 2016.

La ripresa delle prospettive di crescita non si riflette nell'andamento dei prezzi, dato che **le previsioni di inflazione restano modeste a livello aggregato**. Stando alle previsioni della Commissione, l'inflazione IAPC dovrebbe essere di appena lo 0,1% quest'anno, con una previsione di crescita all'1% nel 2016, sviluppo che riflette una graduale riduzione del divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale e una politica monetaria molto accomodante. Nonostante le non trascurabili differenze tra gli Stati membri, nel 2016 i tassi di interesse dovrebbero mantenersi a livelli storicamente bassi. Al tempo stesso, anche nel 2016 dovrebbero persistere livelli di risparmio di gran lunga superiori agli investimenti e si prevede che il saldo esterno della zona euro registri un avanzo del 3,6% del PIL, appena al di sotto del valore del 2015 (3,7% del PIL). Questo avanzo con l'estero, uno dei più grandi al mondo in termini di valore, è solo parzialmente dovuto all'effetto del più basso tasso di cambio dell'euro e dei prezzi bassi delle materie prime, e oltre a evidenziare una mancanza di domanda interna, indica che la ripresa dipende in larga misura da fattori esterni.

Il disavanzo nominale aggregato dovrebbe passare dal 2,0% del PIL nel 2015 all'1,7% del PIL nel 2016, mentre il saldo strutturale dovrebbe restare invariato quest'anno e deteriorarsi leggermente nel 2016. Ciò detto, nel mancato miglioramento del saldo strutturale nel 2015 previsto dalla Commissione si è tenuto conto del previsto calo della spesa per interessi, a seguito del netto calo dei rendimenti dei titoli sovrani sin dalla fine del 2013, che nel primo semestre del 2015 hanno raggiunto minimi storici. A seguito della riduzione dei tassi d'interesse, negli ultimi anni è diminuita la spesa totale per interessi degli Stati membri della zona euro, poiché grandi quantità di debito sono state rinnovate a seguito del calo dei tassi d'interesse (allegato 4).

A livello aggregato, si stima pertanto un deterioramento del saldo primario strutturale di ½% del PIL nel 2015. Analogamente, la Commissione si aspetta che il leggero peggioramento strutturale nel 2016 sarà più marcato (-¼ del PIL), se valutato sulla base del saldo primario. Le entrate straordinarie, dovute ai livelli dei tassi di interesse sul debito pubblico al minimo storico, offrono agli Stati membri l'opportunità innanzitutto di risanare le finanze pubbliche e successivamente, a seconda della loro situazione specifica, di investire nelle infrastrutture e di riformare le loro economie[11].

[11] Questi principi sono stati affermati dall'Eurogruppo il 5 ottobre 2015: http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/eurogroup/2015/10/05/.

Mentre **il quadro aggregato relativo al disavanzo nella zona euro coincide sostanzialmente con le previsioni della Commissione e i documenti programmatici di bilancio**, le differenze tra i singoli DPB e le previsioni di disavanzo della Commissione possono essere relativamente ampie, per motivi che variano a seconda del paese. Per la maggior parte dei paesi, la Commissione prospetta un disavanzo maggiore rispetto alle previsioni dei relativi DBP. I differenziali più ampi riguardano la Spagna, il Belgio e la Slovacchia (tabella A5.1 e grafico A5.4 dell'allegato 5). I differenziali positivi delle restanti previsioni rientrano tutti nella forbice di 0,3 punti percentuali, mentre le previsioni della Commissione prospettano un disavanzo più basso per Germania, Estonia e Finlandia.

La Commissione prospetta un debito aggregato leggermente superiore a quanto previsto dagli Stati membri. Pur restando elevatissimo, il rapporto debito/PIL aggregato dovrebbe scendere sia quest'anno che il prossimo, toccando il 90% del PIL nel 2016, secondo le previsioni della Commissione. Tuttavia, è opportuno altresì riconoscere che il merito della riduzione del debito nella zona euro è in larga misura attribuibile alla Germania. Escludendo la Germania dai calcoli, il rapporto debito/PIL aggregato previsto dalla Commissione si stabilizza solo nel 2016 al 100% del PIL. Ancora una volta, le differenze tra i documenti programmatici di bilancio e le previsioni formulate dalla Commissione possono essere più ampie a livello di Stati membri, per motivi che variano da paese a paese. I differenziali più ampi riguardano la Spagna e l'Irlanda (tabella A5.3 e grafico A5.5 dell'allegato 5). Nella maggior parte dei casi i differenziali di previsione variano da zero all'1% del PIL.

Il rapporto debito/PIL aggregato della zona euro non può essere valutato in termini di conformità ai requisiti del debito previsti nel patto di stabilità e crescita, poiché ciascuno Stato membro della zona si trova in una situazione particolare rispetto al PSC[12]. Tuttavia, otto Stati membri della zona euro che hanno presentato DBP sono soggetti al parametro di riferimento della riduzione del debito. Secondo le previsioni della Commissione, sei di questi otto dovrebbero essere conformi.

Valutazione dell'aggiustamento di bilancio nella zona euro

Per quanto riguarda l'entità dell'aggiustamento strutturale di bilancio, **le previsioni della Commissione confermano il proseguimento nella zona euro di un orientamento di bilancio sostanzialmente neutro nel 2016**, dopo la battuta di arresto che il risanamento di bilancio ha in pratica subito a partire dal 2014. Tale previsione è confermata da una misurazione alternativa dello sforzo discrezionale di bilancio, che indica un lieve deterioramento della posizione di bilancio nel 2015 e nel 2016.

In termini di adeguatezza a livello aggregato, **l'orientamento della posizione di bilancio nel 2015-2016 dovrebbe essere valutato alla luce di un duplice obiettivo di sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine e di stabilizzazione macroeconomica a breve termine**. La sostenibilità a lungo termine richiede che il debito pubblico sia indirizzato e mantenuto su un percorso sostenibile, tenendo conto dell'attuale livello del debito e delle previsioni di spesa legate all'invecchiamento demografico[13]. La stabilizzazione macroeconomica può essere tradotta in termini di chiusura del divario tra prodotto effettivo e potenziale a un ritmo adeguato nel breve-medio termine, provvedendo inoltre, nella situazione attuale, a una rotazione da fonti esterne a fonti interne di crescita. Gli strumenti di politica macroeconomica disponibili per conseguire tale obiettivo sono limitati nel quadro dell'attuale politica monetaria, in cui i tassi di interesse nominali sono già prossimi allo zero in un contesto di bassissima inflazione: la politica di bilancio acquista quindi un'importanza ancora maggiore. Dalla valutazione dell'orientamento di bilancio aggregato della zona euro a fronte dei rischi di sostenibilità e delle condizioni cicliche emerge la necessità di ridurre ulteriormente il

[12] I requisiti del debito degli Stati membri nell'ambito del PSC variano a seconda che il paese sia sottoposto al braccio preventivo o a quello correttivo e che il rapporto debito/PIL sia al di sopra o al di sotto del 60% del PIL.

[13] L'indicatore di sostenibilità S1 della Commissione che esprime lo sforzo totale richiesto nel periodo 2016-2021 per portare il debito al 60% del PIL entro il 2030 tenendo conto delle passività potenziali legate all'invecchiamento demografico, indica un aggiustamento di circa ¼% del PIL nel 2016 e negli anni successivi.

rapporto debito/PIL, ancora molto elevato, senza ostacolare la ripresa economica ed evitando politiche procicliche. A questo proposito, i calcoli preliminari della Commissione indicano che un modesto risanamento nel 2016, come richiesto nelle raccomandazioni specifiche per paese e suggerito da indicatori di sostenibilità, sarebbe coerente con una riduzione del divario tra prodotto effettivo e potenziale. Per contro, una politica di bilancio tesa a colmare il divario tra prodotto effettivo e potenziale ad un ritmo più rapido potrebbe nuocere al miglioramento della sostenibilità e risultare incompatibile con il rispetto dei requisiti del patto di stabilità e crescita.

Soppesando questi due obiettivi, **la prevista neutralità dell'orientamento di bilancio aggregato della zona euro per il prossimo anno sembra sostanzialmente adeguata**, dati i tassi di interesse storicamente bassi e l'elevato avanzo con l'estero. Allo stesso tempo, in considerazione della loro stessa natura non permanente, le economie temporanee che discendono dal basso livello dei pagamenti per interessi potrebbero costituire un rischio se usate permanentemente per aumentare la spesa pubblica o tagliare le tasse.

Le preoccupazioni per la sostenibilità trovano conferma nel lieve peggioramento del saldo strutturale della zona euro prospettato dalle previsioni della Commissione per il 2016, che potrebbe determinare un aggiustamento medio inferiore a quello richiesto agli Stati membri della zona euro nell'ambito del patto di stabilità e crescita[14]. Inoltre, questo peggioramento è dovuto a un aggiustamento molto blando o addirittura negativo da parte degli Stati membri che si trovano ad affrontare difficoltà di sostenibilità, e questo nonostante la propensione ancora insufficiente di altri Stati membri a sfruttare il margine di bilancio disponibile.

[14] Il calcolo di un requisito di aggiustamento aggregato per la zona euro è complicato da una serie di fattori, in particolare il trattamento dei risultati che superano gli obiettivi e le ipotesi relative al conseguimento di un aggiustamento nominale o strutturale per gli Stati membri sottoposti al braccio correttivo. Tuttavia, alla luce di un miglioramento strutturale minimo richiesto pari allo 0,5% del PIL come parametro di riferimento del braccio correttivo, e di un parametro di aggiustamento analogo nell'ambito del braccio preventivo, il leggero deterioramento previsto dalla Commissione per la zona euro resterebbe certamente al di sotto del requisito aggregato.

3. Rassegna dei documenti programmatici di bilancio

I pareri della Commissione sui documenti programmatici di bilancio sono incentrati sull'ottemperanza alle disposizioni del patto di stabilità e crescita e alle raccomandazioni formulate in base a tali disposizioni. Per gli Stati membri soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), nei pareri la Commissione valuta se la correzione del disavanzo eccessivo procede come richiesto per quanto riguarda gli obiettivi di disavanzo sia nominale che strutturale. Per gli Stati membri sottoposti al braccio preventivo del patto, nei suoi pareri la Commissione valuta il rispetto degli obiettivi di bilancio a medio termine (OMT) oppure i progressi compiuti verso il loro conseguimento, nonché l'osservanza della regola del debito, per verificare se il documento programmatico è in linea con le disposizioni del patto di stabilità e crescita e con le raccomandazioni sul bilancio specifiche per paese emesse dal Consiglio nei confronti degli Stati membri a luglio.

Tutti gli Stati membri della zona euro non sottoposti a programma, ad eccezione del Portogallo, hanno presentato i propri documenti programmatici di bilancio entro il 15 ottobre. La mancata presentazione da parte del Portogallo di un documento programmatico di bilancio fondato sull'ipotesi di politiche invariate non è in linea con il "two-pack" e la Commissione sollecita il Portogallo a presentare quanto prima un documento programmatico di bilancio completo. La Spagna ha già presentato il suo documento programmatico di bilancio a settembre e la Commissione ha adottato il suo parere il 12 ottobre.

In nessun DPB sono stati riscontrati casi di "inosservanza particolarmente grave" di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/2013, benché molti dei documenti presentati diano adito a preoccupazione.

Le tabelle 2A e 2B sintetizzano le valutazioni dei documenti programmatici di bilancio dei singoli paesi formulate nei pareri della Commissione adottati il 16 novembre, unitamente alla valutazione dei progressi nelle riforme relative alla governance di bilancio. Tali valutazioni si basano sulle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione. Al fine di agevolare il confronto, si sintetizza la valutazione dei documenti programmatici di bilancio suddividendo i paesi in tre grandi categorie, con implicazioni diverse a seconda che lo Stato membro interessato sia soggetto alla procedura per disavanzi eccessivi o meno:

- **Conforme:** secondo le previsioni della Commissione, **non è necessario un aggiustamento dei piani di bilancio**, nel quadro della procedura nazionale in materia di bilancio, per garantire il rispetto delle disposizioni del patto di stabilità e crescita.
- **Sostanzialmente conforme:** la Commissione invita le autorità ad **adottare le misure necessarie** nell'ambito della procedura nazionale di bilancio al fine di garantire che il bilancio 2016 sia conforme al PSC sulla base della seguente motivazione:

  per gli Stati membri soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi: mentre la Commissione prevede che l'obiettivo di disavanzo nominale sarà conseguito, sussiste un'inadeguatezza significativa dello sforzo di bilancio rispetto al valore raccomandato che mette a rischio l'osservanza della raccomandazione della procedura per i disavanzi eccessivi;

  per gli Stati membri sottoposti al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita: secondo le previsioni della Commissione, il documento programmatico di bilancio potrebbe in una certa misura deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento, ma l'inadeguatezza rispetto al requisito non rappresenta una deviazione significativa dall'aggiustamento richiesto. Questi Stati membri sono valutati conformi al parametro di riferimento per la riduzione del debito, se del caso.

- **A rischio di non conformità:** secondo le previsioni della Commissione, il DPB non dovrebbe consentire di ottemperare agli obblighi previsti dal patto di stabilità e crescita. La Commissione invita quindi le autorità ad **adottare le misure necessarie** nell'ambito della procedura nazionale di

bilancio al fine di garantire che il bilancio 2016 sia conforme al PSC sulla base della seguente motivazione:

per gli Stati membri soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi: le previsioni della Commissione per il 2016, se confermate ex post, potrebbero condurre all'intensificazione della PDE, dato che non si prevede il conseguimento dello sforzo di bilancio raccomandato né dell'obiettivo nominale raccomandato;

per gli Stati membri sottoposti al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita: le previsioni della Commissione prospettano una deviazione significativa dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2016 e/o un'inosservanza del parametro per la riduzione del debito, se del caso.

A seguito della comunicazione della Commissione "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita" del 13 gennaio 2015, nei documenti programmatici di bilancio l'Italia e la Finlandia[15] hanno chiesto di poter usufruire di flessibilità per deviare dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo a medio termine sulla base della clausola sulle riforme strutturali e della clausola sugli investimenti. In questa fase la concessione di un margine di flessibilità esulerebbe dal ciclo ordinario del semestre europeo e costituirebbe uno scostamento dal processo previsto nella comunicazione sulla flessibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita. In ogni caso, in assenza di un margine di sicurezza sufficiente rispetto al valore di riferimento del 3% del PIL, la Finlandia è attualmente ritenuta non ammissibile a beneficiare della deviazione temporanea richiesta per il 2016. Per quanto riguarda l'Italia, alla luce delle previsioni della Commissione i criteri di ammissibilità relativi alla clausola sugli investimenti sembrano poter essere soddisfatti. La Commissione ne terrà conto nell'ambito della valutazione del prossimo programma di stabilità. La Commissione valuterà con particolare attenzione se l'eventuale deviazione dal percorso di avvicinamento sia effettivamente usata per aumentare gli investimenti ed esaminerà i piani per il reinstradamento sul percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine. La Commissione valuterà inoltre se i progressi compiuti nel programma di riforme strutturali sono in linea con le raccomandazioni del Consiglio.

Inoltre, in un certo numero di casi (Austria, Belgio, Germania e Italia), i documenti programmatici di bilancio indicano l'impatto dell'eccezionale afflusso di rifugiati sul bilancio. Come indicato sopra, la flessibilità insita nel patto di stabilità e crescita, sia nel braccio preventivo sia in quello correttivo, consente di assorbire l'aumento di spesa eccezionale (da un anno all'altro) dovuto a eventi inconsueti non soggetti al controllo del governo (quali i costi supplementari legati all'eccezionale aumento dell'afflusso di rifugiati). La Commissione procederà a una valutazione finale, anche degli importi ammissibili, sulla base dei dati di osservazione forniti dalle autorità degli Stati membri interessati quando valuterà (ex post) la deviazione temporanea dal rispetto dei requisiti per il 2015 e il 2016.

La Commissione ha inoltre valutato in via preliminare il grado di conformità generale con le riforme strutturali e di bilancio delineate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2015. La valutazione dei DPB si riassume in cinque grandi categorie:

- **nessun progresso:** lo Stato membro non ha né annunciato né adottato misure in risposta alla pertinente raccomandazione specifica;
- **progressi limitati:** lo Stato membro ha annunciato alcune misure in risposta alla pertinente raccomandazione specifica, ma tali misure risultano insufficienti e/o la loro adozione/attuazione è a rischio;
- **qualche progresso:** lo Stato membro ha annunciato o adottato misure in risposta alla pertinente raccomandazione specifica. Le misure sono promettenti, ma non tutte sono state già attuate e l'attuazione non è in tutti i casi certa;

[15] La Finlandia ha formalmente chiesto flessibilità nel quadro del suo programma di stabilità aggiornato presentato il 28 settembre 2015 insieme al suo DBP.

- **progressi notevoli:** lo Stato membro ha adottato misure, la maggior parte delle quali sono state attuate. Queste misure contribuiscono in modo sostanziale a rispondere alla pertinente raccomandazione specifica;
- **pienamente eseguita:** lo Stato membro ha adottato e attuato misure atte a rispondere alla pertinente raccomandazione specifica in modo appropriato.

I progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese 2015 saranno soggetti a una valutazione approfondita nel quadro delle relazioni per paese 2016 e nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese 2016 che la Commissione adotterà in maggio.

Tabella 2A: Rassegna dei pareri della Commissione sui documenti programmatici di bilancio – Stati membri sottoposti al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita

Paese	Conformità generale del documento programmatico di bilancio con il patto di stabilità e crescita (PSC)		Progressi nell'attuazione delle riforme strutturali e di bilancio suggerite dalle raccomandazioni specifiche per paese 2015	
	Conclusioni generali basate sulle previsioni della Commissione dell'autunno 2015	**Conformità con i requisiti del braccio preventivo nel 2015-2016**	**Progressi riguardo alle raccomandazioni specifiche per paese in tema di governance di bilancio**	**Principali misure contenute nel documento programmatico di bilancio (DBP) per risolvere la questione del cuneo fiscale sul lavoro**
BE*	Sostanzialmente conforme	2015: una certa deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. 2016: una certa deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine.	Qualche progresso	- Aumento della franchigia fiscale, ulteriore aumento dell'importo normale detraibile per le spese professionali. Ulteriore aumento del "premio al lavoro", credito d'imposta per le persone a basso reddito. - Abolizione dello scaglione del 30% e innalzamento della soglia per il secondo scaglione più alto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. - Ulteriore riduzione dei contributi sociali a carico del lavoratore per le persone a basso reddito. Graduale riduzione dei contributi sociali a carico del datore di lavoro, in parte tramite l'assorbimento delle vigenti integrazioni salariali e in parte tramite ulteriori riduzioni per le retribuzioni medie e basse. - Proroga dell'esenzione dal versamento dei contributi sociali a carico del datore di lavoro per i primi dipendenti assunti dalle PMI.
DE	Conforme	2015: obiettivo di bilancio a medio termine superato; conformità con il parametro di riferimento del debito. 2016: obiettivo di bilancio a medio termine superato; conformità con il parametro di riferimento del debito.	Progressi limitati	- Aumento della franchigia fiscale sul reddito minimo. - Aumento degli assegni familiari per figli a carico. - Adeguamento degli scaglioni dell'imposta sul reddito per il drenaggio fiscale.
EE	Conforme	2015: obiettivo di bilancio a medio termine superato. 2016: obiettivo di bilancio a medio termine superato.	n.a.	- Aumento della franchigia fiscale. - Introduzione di una restituzione d'imposta sul reddito per i lavoratori a basso reddito.
IT*	A rischio di non conformità	2015: una certa deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. 2016: deviazione significativa rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine.	Qualche progresso	- Riduzione del 40%, per un periodo complessivo di due anni, dei contributi sociali a carico del datore di lavoro per i nuovi dipendenti assunti a tempo indeterminato nel 2016. Si tratta di una proroga della precedente esenzione totale triennale per i nuovi dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato nel 2015.

LT	A rischio di non conformità	2015: nessuna deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. 2016: deviazione significativa rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine.	Progressi limitati	- Aumento della franchigia fiscale. - Aumento della franchigia fiscale per persone con figli e persone con disabilità.
LV	Sostanzialmente conforme	2015: nessuna deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. 2016: una certa deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine.	Qualche progresso	- Aumento della franchigia fiscale. - Introduzione della progressività della franchigia fiscale. - Introduzione di un'imposta di solidarietà per le persone ad alto reddito.
LU	Conforme	2015: obiettivo di bilancio a medio termine superato. 2016: obiettivo di bilancio a medio termine superato.	Progressi limitati	Nessuna misura.
MT	Sostanzialmente conforme	2015: una certa deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine; conformità con il parametro di riferimento del debito. 2016: una certa deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine; conformità con il parametro di riferimento del debito.	Qualche progresso	- Aumento della franchigia fiscale. - Abbassamento dell'aliquota dell'imposta sul reddito per le persone a basso reddito.
NL	Conforme	2015: nessuna deviazione dall'obiettivo di bilancio a medio termine; conformità con il parametro di riferimento del debito. 2016: nessuna deviazione dall'obiettivo di bilancio a medio termine; conformità con il parametro di riferimento del debito.	Qualche progresso	- Aumento del credito d'imposta per i lavoratori dipendenti con redditi fino a 50 000 EUR. - Abbassamento della seconda e della terza aliquota dell'imposta sul reddito. - Innalzamento della soglia per lo scaglione più alto d'imposta sul reddito. - Aumento del credito d'imposta per le persone con figli. - Eliminazione progressiva del credito generale d'imposta.
AT**	A rischio di non conformità	2015: nessuna deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine; conformità con il parametro di riferimento del debito. 2016: deviazione significativa rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine; conformità con il parametro di riferimento del debito.	Progressi limitati	- Aumento del numero di scaglioni fiscali, abbassamento dal 36,5% al 25% dell'aliquota fiscale più bassa fino a 18 000 EUR di reddito annuale. - Innalzamento da 60 000 a 90 000 EUR della soglia di applicabilità dell'aliquota fiscale del 50%. - Prospettiva di un'aliquota fiscale temporanea al 55% per i redditi annuali superiori a 1 milione di EUR. - Rimborso di metà dei contributi sociali a carico dei lavoratori a bassissimo reddito.
SK	Conforme	2015: nessuna deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. 2016: nessuna deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine.	Progressi limitati	Nessuna misura.

FI* **	Sostanzialmente conforme	2015: una certa deviazione dall'obiettivo di bilancio a medio termine. 2016: una certa deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine.	Progressi limitati	- Adeguamento degli scaglioni fiscali nel 2016 in considerazione dell'aumento delle retribuzioni e dell'inflazione. - Mantenimento fino al 2019 dello scaglione più alto d'imposta sul reddito stabilito dal sistema impositivo dell'amministrazione centrale (imposta di solidarietà) e abbassamento della relativa soglia di applicabilità nel 2016 e nel 2017. - Aumento del credito d'imposta per i redditi da lavoro. - Incremento di 1 punto percentuale del contributo assicurativo per la disoccupazione.

* La relazione pubblicata il 27 febbraio 2015 a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE ha concluso che il criterio del debito si poteva considerare all'epoca rispettato.

** Escludendo dalla valutazione l'impatto attualmente stimato dell'afflusso eccezionale di rifugiati sul bilancio, la prospettata deviazione dal percorso di aggiustamento raccomandato non risulterebbe più significativa.

*** Poiché sia il disavanzo comunicato per il 2014 sia il disavanzo e il debito previsti per il 2015 superavano i valori di riferimento del trattato, la Commissione ha pubblicato il 16 novembre 2015 una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, giungendo comunque alla conclusione che il criterio del disavanzo e quello del debito si potevano considerare entrambi rispettati.

Tabella 2B: Rassegna dei pareri della Commissione sui documenti programmatici di bilancio – Stati membri sottoposti al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita

Paese	Conformità generale del documento programmatico di bilancio con il patto di stabilità e crescita (PSC)		Progressi nell'attuazione delle riforme strutturali e di bilancio suggerite dalle raccomandazioni specifiche per paese 2015	
	Conclusioni generali basate sulle previsioni della Commissione dell'autunno 2015	**Conformità con la procedura per i disavanzi eccessivi nel 2015-2016**	**Progressi riguardo alle raccomandazioni specifiche per paese in tema di governance di bilancio**	**Principali misure contenute nel documento programmatico di bilancio (DBP) per risolvere la questione del cuneo fiscale sul lavoro**
IE*	Sostanzialmente conforme	2015: soggetta alla procedura per i disavanzi eccessivi. 2016: una certa deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine; conformità con il parametro di riferimento del debito.	Qualche progresso	- Aumento della franchigia fiscale per l'onere del contributo sociale universale (Universal Social Charge), innalzamento della soglia dello scaglione di mezzo e riduzione dell'aliquota nei tre scaglioni più bassi.
ES**	A rischio di non conformità	2015: obiettivo nominale non raggiunto; sforzo di risanamento sensibilmente inferiore al livello raccomandato: conformità a rischio. 2016: correzione tempestiva entro il 2016 a rischio; sforzo di risanamento sensibilmente inferiore al livello raccomandato: conformità a rischio.	Qualche progresso	- Abbassamento delle aliquote fiscali per tutte le categorie di reddito e introduzione di esenzioni, con abbassamento dell'aliquota fiscale effettiva principalmente per le persone a basso reddito. Provvedimenti introdotti in due fasi, rispettivamente il 1° gennaio e il 1° luglio 2015. - Aliquota forfettaria dei contributi sociali su base temporanea fino a marzo 2015. Sostituita da un'esenzione temporanea dai contributi sociali, a determinate condizioni, per i primi 500 euro mensili dei nuovi dipendenti assunti a tempo indeterminato (scadenza: terzo trimestre 2016).
FR	Sostanzialmente conforme in base all'obiettivo del disavanzo nominale	2015: obiettivo nominale raggiunto; sforzo di risanamento sensibilmente inferiore al livello raccomandato: conformità a rischio. 2016: obiettivo nominale raggiunto; sforzo di risanamento sensibilmente inferiore al livello raccomandato: conformità a rischio.	Qualche progresso	- Riduzione dei contributi sociali a carico del datore di lavoro per le retribuzioni che ammontano a 1,6-3,5 volte il salario minimo. - Riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a favore delle famiglie a basso reddito per mezzo di uno sconto ("*décote*").
PT*	DPB non ancora presentato			
SI*	Sostanzialmente conforme	2015: soggetta alla procedura per i disavanzi eccessivi. 2016: una certa deviazione rispetto al percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine; conformità con il parametro di riferimento del debito.	Qualche progresso	Nessuna misura.

* Il paese è attualmente sottoposto al braccio correttivo, ma potrebbe passare al braccio preventivo a partire dal 2016 se effettuasse una correzione tempestiva e duratura.

** La Commissione ha adottato il parere sul DPB della Spagna il 12 ottobre. Il Portogallo non ha trasmesso il DPB per il 2016 entro il termine del 15 ottobre.