

La sincronizzazione delle fasi di elaborazione dei bilanci negli Stati dell'Eurozona. Introduzione

10 Giugno 2014
Giancarlo Carosso

1. Introduzione

Il 15 ottobre 2013 e il 15 aprile 2014 si è assistito, per la prima volta, a due avvenimenti che hanno visto il Governo italiano sottoporre formalmente alla Commissione europea documenti che incidono in maniera decisiva sulle politiche economiche nazionali. Ci si riferisce alla legge di stabilità (in passato nota come legge finanziaria), inviata a Bruxelles il 15 ottobre 2013 e al documento di economia e finanza - DEF (più il programma nazionale di riforma), inviato a metà aprile 2014. Per quanto riguarda la prima la Commissione europea ha espresso il suo parere a metà novembre 2013 e la legge di stabilità è diventata legge dello Stato italiano a fine dicembre 2013. Quanto al DEF le osservazioni della Commissione Ue sono attese per il 2 giugno. I controlli relativamente ai contenuti della legge di stabilità e del DEF sono previsti dal Regolamento (UE) n. 472/2013 del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro. Quanto alle date dei controlli, è con il regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013 che viene istituito un calendario di bilancio comune per gli Stati membri la cui moneta è l'euro con lo scopo, appunto, di portare a una migliore sincronizzazione delle principali fasi di elaborazione dei bilanci nazionali. In tale regolamento sono riportate le scadenze da rispettare. La prima coincide con la pubblicazione del progetto di bilancio dell'amministrazione centrale la cui ultima data è il 15 ottobre di ogni anno. Un'altra fase di tale calendario di bilancio comune è quella in cui gli Stati membri devono rendere pubblici i rispettivi programmi di bilancio nazionali a medio termine e, contestualmente, i loro programmi di stabilità: questo avviene preferibilmente entro il 15 aprile e comunque non oltre il 30 aprile di ogni anno.

I due regolamenti 472 e 473 compongono il cosiddetto “two pack” che ha lo scopo di rendere più incisive le previsioni di cui al cosiddetto “six pack”, insieme legislativo composti da 5 regolamenti più una direttiva pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (L 306 del 23 novembre 2011). Il six pack va a modificare due regolamenti del 1997: più precisamente, vengono modificati il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e il Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Nel 1997 si sentiva molto a livello CE la necessità di contribuire al conseguimento ed al mantenimento di un elevato grado di convergenza, in modo che un numero significativo di Stati membri fosse in grado di partecipare all'Unione economica e monetaria (UEM) a decorrere dal 1° gennaio 1999. Era considerato di cruciale importanza eliminare qualsiasi dubbio sulla stretta applicazione dei parametri di Maastricht (o Trattato istitutivo dell'Unione europea) e sulla data del 1999 per il passaggio alla moneta unica.

Con i due regolamenti adottati nel 1997 dai paesi allora membri della Comunità europea si formalizza il Patto di stabilità e crescita (PSC) che, richiamandosi agli articoli 99 e 104 del Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea (così come modificato con il Trattato di Maastricht e dal Trattato di Lisbona) si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit ed i debiti pubblici, nonché un particolare tipo di procedura di infrazione, la Procedura per Deficit Eccessivo (PDE), che ne costituisce il principale strumento. Come si legge nella relazione pubblicata sul sito della Commissione, infatti, “Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è la concreta risposta dell'UE alle preoccupazioni circa la continuità nel rigore di bilancio nell'Unione Economica e Monetaria (UEM). Stipulato nel 1997, il PSC ha rafforzato le disposizioni sulla disciplina fiscale nella UEM di cui agli articoli 99 e 104, ed è entrato in vigore con l'adozione dell'euro, il 1° gennaio 1999”.

I riferimenti nel diritto primario dell'UE, vanno ricercati all'art. 126 nel Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), dove il 126 corrisponde nella rinumerazione all'art. 104 del Trattato CE (TCE). Più dettagliato è il protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al trattato sull'Unione europea (TUE) e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il protocollo, all'art. 1, riporta i valori di riferimento per i bilanci e le finanze pubbliche ovvero:

- il 3 % per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato,
- il 60 % per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Ancora, tra le Dichiarazioni allegate all'atto finale della Conferenza Intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 interessa qui la n. 30 (Dichiarazione relativa all'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) in cui si ribadisce che il patto di stabilità e crescita costituisce il quadro entro cui si realizza il coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri.

Quindi, per comprendere il two pack e le sue ripercussioni sulle politiche economiche dei singoli Stati membri e i complessi rapporti che si sono venuti ad instaurare tra i governi nazionali e le istituzioni dell'UE è necessario, nel seguito, prendere in considerazione quegli elementi del six pack che maggiormente hanno inciso, modificandoli, i regolamenti 1466 e 1467 del 1997.

2. Le principali innovazioni del six pack

Tra le principali innovazioni introdotte dal six pack (l'insieme dei 6 atti legislativi pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione del 23 novembre 2011 L 306) si segnalano:

- l'introduzione di una base giuridica per il semestre europeo inteso al coordinamento ex ante delle politiche

economiche, mediante la combinazione degli strumenti previsti dal TFUE e dei nuovi meccanismi introdotti dal pacchetto in esame;

- l'adozione delle decisioni relative alle misure preventive, correttive e sanzionatorie, nell'ambito sia del Patto di stabilità sia della sorveglianza macroeconomica, su raccomandazione della Commissione che si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga a maggioranza qualificata inversa (le sanzioni sono imposte a meno di un voto a maggioranza qualificata degli stati membri in senso contrario);
- la previsione per cui il Consiglio è di norma tenuto a seguire le raccomandazioni e le proposte della Commissione ovvero a esporre pubblicamente la sua posizione;
- l'introduzione di una specifica sanzione (0,2% del PIL) per gli Stati membri che pubblicano le statistiche fraudolente dei dati su deficit e debito;
- il coinvolgimento del Parlamento europeo, tramite il "dialogo economico" con il Consiglio e la Commissione, nell'ambito di tutte le procedure preventive, correttive e sanzionatorie previste dal pacchetto di proposte in esame;
- la considerazione ai fini della valutazione degli squilibri macroeconomici di uno Stato membro, anche degli avanzi oltre che dei disavanzi elevati delle partite correnti.

2.1 Disciplina del Semestre europeo

Il regolamento n 1175/2011 ha modificato il regolamento (CE) n. 1466/97 (che è conseguentemente rubricato "per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche") introducendo una apposita disciplina del semestre europeo (sezione 1-bis, artt. 2-bis e seguenti) per il coordinamento ex ante delle politiche economiche degli Stati membri.

La Commissione verifica l'attuazione delle priorità e delle riforme più volte all'anno, concentrandosi sulla zona euro e sugli Stati membri con problemi finanziari o di bilancio.

La nuova procedura di sorveglianza multilaterale dei bilanci nazionali si articola nelle seguenti fasi:

- **Novembre:** l'analisi annuale della crescita definisce le priorità economiche generali dell'UE per l'anno successivo. La relazione sul meccanismo di allerta analizza la situazione degli Stati membri per individuare eventuali squilibri economici. La Commissione pubblica i suoi pareri sui documenti programmatici di bilancio (per tutti i paesi della zona euro) e sui programmi di partenariato economico (per i paesi della zona euro con disavanzi di bilancio eccessivi). I documenti programmatici di bilancio vengono discussi anche dai ministri delle Finanze della zona euro.
- **Dicembre:** gli Stati membri della zona euro adottano i bilanci annuali definitivi, tenendo conto della consulenza della Commissione e dei pareri dei ministri delle Finanze.
- **Febbraio/Marzo:** il Parlamento europeo e i ministri dell'UE competenti in materia di occupazione, economia, finanze e competitività, riuniti in sede di Consiglio, discutono dell'analisi annuale della crescita. La Commissione pubblica le sue previsioni economiche invernali. Il Consiglio europeo adotta le priorità economiche dell'UE sulla base dell'analisi annuale della crescita. Nello stesso periodo vengono pubblicati gli esami approfonditi della Commissione relativi agli Stati membri con potenziali squilibri (individuati nella relazione sul meccanismo di allerta).

- **Aprile:** gli Stati membri presentano i programmi di stabilità o di convergenza (piani di bilancio a medio termine) e i programmi nazionali di riforma (piani economici), che devono essere in linea con tutte le precedenti raccomandazioni dell'UE. Il termine di presentazione è il 15 aprile per i paesi della zona euro e la fine di aprile per l'UE. Eurostat pubblica i dati verificati relativi al debito e al disavanzo dell'anno precedente, indispensabili per appurare se gli Stati membri stiano raggiungendo i loro obiettivi di bilancio.
- **Maggio:** la Commissione propone raccomandazioni specifiche per paese e una consulenza politica ad hoc per gli Stati membri in base alle priorità individuate nell'analisi annuale della crescita e alle informazioni ricavate dai piani ricevuti in aprile. A maggio la Commissione pubblica anche le sue previsioni economiche di primavera.
- **Giugno:** sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri. Il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- **Seconda metà dell'anno:** gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Il nuovo art. 2-bis del regolamento 1466/97 riconduce al semestre europeo, pur non indicando la precisa cadenza temporale stabilita dal Consiglio (ad eccezione dei termini di presentazione dei programmi di stabilità), gli strumenti di coordinamento e sorveglianza multilaterale sulle politiche economiche previsti dal TFUE (peraltro già utilizzati a tale scopo nell'ambito del primo semestre europeo):

a) l'elaborazione e il controllo di attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione in conformità dell'art. 121, par. 2, del TFUE (laddove si stabilisce che “il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione.”);

b) la formulazione e l'esame dell'attuazione degli orientamenti per le politiche in materia di occupazione di cui gli Stati membri devono tenere conto in conformità dell'art. 148, par. 2, del TFUE. L'art. 148 par. 2, prevede che “sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del comitato per l'occupazione di cui all'articolo 150, elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione.”;

c) la presentazione (il cui termine viene fissato al 30 aprile) e la valutazione dei programmi di stabilità o di convergenza degli Stati membri;

d) la presentazione e la valutazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri a supporto della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione, definiti in base alle linee guida di cui alle precedenti lettere a) e b) e alle indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza;

e) la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi.

Il par. 3 dell'art. 2-bis del regolamento stabilisce che nel corso del semestre:

- gli Stati membri tengono debitamente conto delle indicazioni loro rivolte dal Consiglio nello sviluppare le proprie politiche economiche, occupazionali e di bilancio e prima di adottare decisioni aventi una notevole incidenza sui propri bilanci per gli anni successivi;

- la mancata adozione da parte di uno Stato di interventi conformi alle indicazioni ricevute dal Consiglio, secondo gli strumenti sopra indicati, può dar luogo a:

a) ulteriori raccomandazioni ad adottare misure specifiche;

b) un avvertimento della Commissione ai sensi dell'art. 121, paragrafo 4, del TFUE dove si prevede che “qualora si accerti che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni.”

c) misure sulla prevenzione e la correzione dei disavanzi o degli squilibri macroeconomici (previste dagli appositi regolamenti inclusi nel pacchetto in esame), quando ne ricorrano le condizioni.

Anche negli altri regolamenti contenuti nel pacchetto in esame sono contenute disposizioni espressamente o implicitamente riconducibili all'attuazione del semestre europeo (tra le altre, l'indicazione nel programma di stabilità, ai sensi del nuovo regolamento 1466/97, di dati sulla coerenza con il programma di riforma, e l'espressa riconduzione al semestre europeo del regolamento sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici).

L'attuazione delle misure previste nell'ambito del semestre è soggetta ad un monitoraggio rafforzato da parte della Commissione, anche attraverso missioni di sorveglianza negli Stati membri (analoga previsione è introdotta per la prevenzione e correzione dei disavanzi eccessivi e degli squilibri eccessivi).

2.2 Modifiche ed integrazioni del Patto di stabilità e crescita

Il pacchetto approvato apporta rilevanti modificazioni sia al braccio preventivo sia a quello correttivo del Patto, inclusa la procedura per l'irrogazione di sanzioni.

Per la parte preventiva, le modifiche apportate al regolamento 1466/97 richiedono che il programma di stabilità contenga, oltre agli elementi già previsti dalla normativa vigente, le seguenti ulteriori informazioni:

- il percorso previsto per il rapporto debito/PIL, il percorso programmato di crescita della spesa pubblica, precisando gli stanziamenti corrispondenti agli investimenti fissi lordi, in particolare tenendo presenti le condizioni e i criteri per determinare la crescita della spesa, il percorso programmato di crescita delle entrate pubbliche a politiche invariate e la quantificazione delle misure discrezionali programmate in materia di entrate;
- le passività implicite legate all'invecchiamento e le passività contingenti, come le garanzie pubbliche, il cui impatto può avere vaste ripercussioni sui conti pubblici;
- dati sulla coerenza del programma di stabilità con gli indirizzi di massima di politica economica e il programma nazionale di riforma;
- le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia, nonché sulle altre principali variabili economiche rilevanti per la realizzazione del programma di stabilità, quali le spese per investimenti pubblici, la crescita reale del PIL, l'occupazione e l'inflazione;
- una stima quantitativa dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti per conseguire gli obiettivi del programma e un'analisi del rapporto costi/benefici di importanti

riforme strutturali atte a generare benefici finanziari a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile.

Di particolare rilievo è la previsione per cui il programma deve indicare lo stato del suo iter a livello nazionale, precisando se esso è stato presentato al parlamento nazionale, se quest'ultimo ha avuto l'opportunità di discutere il parere del Consiglio sul precedente programma oppure eventuali raccomandazioni o avvertimenti e se il programma stesso ha ricevuto l'approvazione parlamentare.

2.3 Obiettivo di bilancio a medio termine (MTO)

Il nuovo testo del Regolamento 1466/97 prevede che ciascuno Stato membro abbia un obiettivo a medio termine differenziato, che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto disavanzo/PIL del 3%.

Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano, in ogni caso, la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo margini di manovra finanziaria, specie in relazione alla necessità di investimenti pubblici.

Per gli Stati membri che hanno adottato l'euro (e per quelli che fanno parte dell'Exchange Rate Mechanism II, ERM II o nuovi Accordi europei di cambio (AEC II)) gli obiettivi di bilancio a medio termine sono specificati in una forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum. (Si rammenta che, ERM II, istituito nel settembre 1998 in sostituzione del sistema monetario europeo (SME), è inteso a mantenere la stabilità dei tassi di cambio tra l'euro e le valute nazionali partecipanti all'ERM II per evitare fluttuazioni dei tassi di cambio troppo rilevanti nel mercato interno. L'ERM II mira inoltre a garantire che gli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro ma partecipanti all'ERM II orientino le rispettive politiche verso la stabilità e promuovano la convergenza, aiutandoli così nei loro sforzi per l'adozione dell'euro.)

L'obiettivo di bilancio a medio termine è riveduto ogni tre anni e in caso di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il Consiglio e la Commissione esaminano gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri, valutando se:

- le ipotesi economiche sulle quali il programma è basato siano plausibili;
- il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato;
- le misure adottate o proposte per rispettare tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine nel corso del ciclo.

In particolare, nel valutare il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine il Consiglio e la Commissione, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, esaminano se:

- lo Stato interessato persegua un miglioramento annuo adeguato del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, richiesto per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, con lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento;
- il miglioramento annuo del saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee sia, per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60% del PIL o che presentano rischi considerevoli in termini di sostenibilità del debito globale, superiore allo 0,5% del PIL;

- un maggiore sforzo di aggiustamento sia stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole. Si tiene conto, in particolare, delle entrate straordinarie e delle minori entrate;
- il percorso di crescita della spesa pubblica, considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate, sia conforme ai requisiti seguenti:
 - a) per gli Stati che hanno conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate;
 - b) per gli Stati che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate. Lo scarto tra i due tassi deve essere fissato in modo da assicurare un avvicinamento adeguato all'obiettivo di bilancio a medio termine. Per i medesimi Stati le riduzioni discrezionali delle voci delle entrate devono essere coperte o da riduzioni della spesa o da aumenti discrezionali di altre voci delle entrate o da entrambi.
- se il contenuto del programma di stabilità faciliti il conseguimento di una convergenza reale e duratura nell'area dell'euro, un più stretto coordinamento delle politiche economiche e se le politiche economiche dello Stato membro interessato siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per le politiche occupazionali degli Stati membri e dell'Unione. Tale previsione, come precisato anche nel nuovo preambolo del regolamento 1466/97, mira ad assicurare che gli obiettivi di bilancio definiti nei programmi di stabilità considerino esplicitamente, in coerenza con il semestre europeo, le misure prospettate nei programmi nazionali di riforma.

Ai fini della valutazione, il nuovo testo del regolamento precisa che la spesa aggregata esclude la spesa per interessi, la spesa relativa a programmi UE interamente compensata da entrate di finanziamenti UE e modifiche non discrezionali nella spesa per le prestazioni di disoccupazione. La maggiore crescita della spesa rispetto al riferimento a medio termine non è considerata una violazione del termine di riferimento nella misura in cui è interamente compensata da aumenti delle entrate obbligatori per legge; il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL è determinato in base a proiezioni future e a stime retrospettive. Le proiezioni sono aggiornate a intervalli regolari. La Commissione rende pubblica la metodologia di calcolo di tali proiezioni e il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL che ne risulta.

Qualora si produca un evento inconsueto, al di fuori dal controllo dello Stato interessato, che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'insieme dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

2.4 Riforme strutturali

Il nuovo testo del regolamento 1466/97 ribadisce che il Consiglio e la Commissione, nel definire il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine per gli Stati che non l'hanno ancora raggiunto e nel consentire una deviazione temporanea da tale obiettivo per gli Stati che l'hanno già conseguito (a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento per il disavanzo e che si preveda che la posizione di bilancio ritorni all'obiettivo a medio termine entro il periodo coperto dal programma), tengono conto dell'attuazione di importanti riforme strutturali atte a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del

potenziale di crescita sostenibile, e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Il regolamento conferma altresì che un'attenzione particolare deve essere prestata alle riforme delle pensioni che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione, precisando che agli Stati che attuano tali riforme deve essere consentita una deviazione dal percorso verso il loro obiettivo di bilancio a medio termine o dall'obiettivo stesso che rispecchi l'importo dell'incidenza incrementale diretta della riforma sul saldo delle pubbliche amministrazioni, a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del disavanzo.

2.5 Esame dei programmi di stabilità

Il Consiglio e la Commissione procedono all'esame del programma di stabilità entro al massimo tre mesi dalla sua presentazione (in base alla cadenza temporale prevista dal semestre europeo l'esame deve concludersi entro il mese di luglio). Il regolamento prevede le seguenti fasi:

1) il Consiglio sulla base di una raccomandazione della Commissione (recante anche la valutazione del programma nazionale di riforma) e previa consultazione del comitato economico e finanziario, adotta, se necessario, un parere sul programma. Se ritiene che gli obiettivi e il contenuto del programma debbano essere rafforzati con particolare riferimento al percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine, il Consiglio, nel suo parere, invita lo Stato interessato ad adeguare il suo programma;

2) in caso di scostamento significativo dal percorso di avvicinamento, al fine di impedire il verificarsi di un disavanzo eccessivo, la Commissione rivolge un avvertimento allo Stato interessato; la valutazione tendente ad accertare se lo scostamento è significativo si basa, in particolare, sui seguenti criteri:

- per uno Stato che non ha raggiunto l'obiettivo a medio termine, si accerta se lo scostamento corrisponde almeno allo 0,5% del PIL in un singolo anno o almeno allo 0,25% in media annua per due anni consecutivi. Nel valutare l'andamento della spesa (al netto di misure discrezionali sul lato delle entrate) si accerta se ha un impatto complessivo sul saldo pubblico pari ad almeno lo 0,5% del PIL in un singolo anno o cumulativamente in due anni consecutivi;

- la deviazione dell'andamento della spesa non è considerata significativa se lo Stato interessato ha superato l'obiettivo di bilancio a medio termine, tenuto conto della possibilità di importanti entrate straordinarie, e i piani di bilancio presentati nel programma di stabilità non compromettono detto obiettivo nel periodo di riferimento del programma;

- la deviazione può non essere presa in considerazione anche qualora sia determinata da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato interessato e che avente rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato stesso o in caso di grave recessione della zona euro o dell'insieme dell'UE, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa;

3) entro un mese dall'avvertimento, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, raccomanda allo Stato interessato gli interventi da adottare fissando un termine massimo di cinque mesi per le misure necessarie a correggere la deviazione. Il termine è ridotto a tre mesi se nell'avvertimento la Commissione ritiene che la situazione sia particolarmente seria e giustifichi un'azione urgente. Il Consiglio, su proposta della Commissione, rende pubblica la raccomandazione;

4) se lo Stato interessato non adotta i provvedimenti opportuni entro il termine fissato, la Commissione raccomanda immediatamente al Consiglio di adottare a maggioranza qualificata una decisione in cui

constata l'assenza di interventi efficaci. Al tempo stesso, la Commissione può raccomandare al Consiglio di adottare una raccomandazione riveduta relativa agli interventi da adottare;

5) qualora il Consiglio non adotti tale decisione e persista l'inadempienza dello Stato membro, la Commissione, un mese dopo la precedente raccomandazione, raccomanda nuovamente al Consiglio di deliberare al riguardo. La decisione si considera adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, a maggioranza semplice, non decida di respingerla entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione (maggioranza semplice inversa). Anche in questo caso la Commissione può raccomandare al Consiglio di adottare una raccomandazione riveduta relativa agli interventi da adottare. Partecipano alla votazione in seno al Consiglio soltanto gli Stati dell'eurozona e senza tenere in conto il voto dello Stato interessato.

3. LE VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

3.1 La legge di stabilità (15 novembre 2013)

Nella Comunicazione COM (2013) n. 900 del 15 novembre 2013 e nell'Allegato alla medesima, la Commissione effettua una valutazione complessiva sui Draft Budgetary Plans che i paesi dell'area euro hanno presentato per la prima volta nell'ambito del sistema di sorveglianza previsto nel PSC entro il 15 ottobre 2013 (ne erano esentati i paesi membri già tenuti all'osservanza di un programma di aggiustamento macroeconomico). La Commissione fa le sue valutazioni con riferimento alle previsioni economiche e finanziarie d'Autunno, un documento predisposto dalla Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari.

La Commissione rileva che, in via generale, per nessuno dei piani si può parlare di "serious non-compliance". I piani predisposti dai singoli paesi vengono inseriti in quattro macro aree che comprendono così i piani "compliant", "compliant with no margin", "broadly compliant" per finire con quelli che presentano "risk of non-compliance". Il grado di compliance è riferito alla maggiore/minore vicinanza con i valori del PSC.

Limitando l'attenzione solo ai principali competitor dell'Italia nell'area euro, nel primo gruppo si situa la Germania e nel secondo la Francia. Nell'ultima categoria si collocano la Spagna per il deficit eccessivo e l'Italia che, appena uscita a maggio 2013 dalla procedura per deficit eccessivo, potrebbe nel 2014 trovarsi a non centrare gli obiettivi di riduzione del suo debito pubblico. Più in dettaglio, dal documento programmatico di bilancio dell'Italia risulta che il disavanzo pubblico dovrebbe scendere dal 3% registrato nel 2012 e nel 2013 al 2,5% del PIL nel 2014. In termini di saldo strutturale (vale a dire il 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 del governo italiano al 15 ottobre 2013 indicano un miglioramento generale di 0,5 punti percentuali del PIL nel 2013 e 0,2 punti percentuali nel 2014, con una posizione strutturale ancora in disavanzo nel 2014 (-0,7% del PIL). Secondo le previsioni della Commissione, il disavanzo del 2014 dovrebbe ammontare al 2,7% del PIL, sostanzialmente spiegato da una minore crescita economica, cosicché il saldo strutturale è in linea con il saldo strutturale ricalcolato nel documento programmatico di bilancio. La Commissione collega i rischi che i risultati siano peggiori delle previsioni alla mancata piena attuazione dei provvedimenti già previsti dalla legislazione italiana e alla possibile diluizione del documento programmatico di bilancio nel passaggio in Parlamento. Nel documento programmatico di bilancio il debito lordo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe raggiungere un picco di circa il 133% del PIL nel 2013, per poi stabilizzarsi nel 2014. Nel 2014, l'Italia dunque non compie progressi sufficienti verso il rispetto del criterio del debito a causa dell'insufficienza dell'adeguamento strutturale in base alle

previsioni della Commissione (0,1% del PIL rispetto al previsto 0,7%).

3.1.1 La “clausola degli investimenti”

Un punto molto importante del documento programmatico predisposto dal governo italiano per il 15 ottobre 2013 riguarda la c.d. “clausola degli investimenti” della quale avrebbe voluto beneficiare e questo per una spesa di circa $\frac{1}{4}$ di punto percentuale del PIL. Tale clausola si inserisce nel dibattito che vede le strategie di consolidamento penalizzare prevalentemente le categorie di spesa pubblica più produttive, e in particolare gli investimenti. L’ammissione dell’Italia a beneficiare di tale clausola non costituiva messa in discussione del braccio preventivo del PSC ovvero dell’insieme delle procedure di sorveglianza ex ante dei parametri di riferimento delle politiche di bilancio. Rinviando, per i dettagli, alla Nota Breve n. 3 dell’ottobre 2013 predisposta dal Servizio Bilancio del senato della Repubblica, l’Italia richiedeva, fermi restando i vincoli di bilancio nominali, il consenso della Commissione a programmi di investimenti pubblici non ricorrenti e con un dimostrato impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. In buona sostanza, la richiesta italiana riguardava la possibilità, coerentemente con il quadro di condizionalità macroeconomica, di scostamenti temporanei dall’obiettivo di bilancio di medio termine (OMT) ovvero dal valore del saldo di bilancio strutturale che un paese membro deve mantenere, o a cui deve tendere.

La Commissione respinge (pag. 19 dell’Allegato alla COM citata) la richiesta e, a motivo del diniego, sostiene che, “poiché l’Italia non rispetta il criterio del debito nel 2014, non sarebbe ammissibile a tale clausola. Pertanto, l’Italia dovrebbe continuare a compiere progressi sufficienti verso l’obiettivo di bilancio a medio termine nel 2014, assicurando il necessario adeguamento strutturale.” La Commissione conclude sostenendo che “nel 2014 è prevedibile uno scostamento del saldo strutturale, che, se ripetuto l’anno successivo, potrebbe essere valutato come significativo e potrebbe mettere a rischio la conformità ai requisiti del braccio preventivo del patto.”

3. 2 L’aggiornamento (5 marzo 2014) della valutazione di novembre 2013

Con la Comunicazione n. 140 del 5 marzo 2014 e relativo Allegato, la Commissione aggiorna le valutazioni di novembre 2013 e sintetizza i risultati degli esami approfonditi volti ad accertare la presenza di squilibri e di squilibri eccessivi in un certo numero di Stati membri. Per squilibri si intende ogni tendenza che possa determinare sviluppi che hanno effetti negativi sul corretto funzionamento dell’economia di uno Stato membro dell’unione monetaria o dell’intera Unione; per squilibri eccessivi si intendono squilibri gravi, compresi quelli che potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell’unione economica e monetaria.

La Commissione registra squilibri di varia natura per quattordici Stati membri. Sulla base dell’analisi documentata in dettaglio negli esami approfonditi, la Commissione ritiene che Belgio, Bulgaria, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Ungheria, Paesi Bassi, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito presentino degli squilibri. Tra questi, Croazia, Italia e Slovenia presentano uno squilibrio eccessivo. Nel caso della Spagna, la Commissione ritiene che nell’ultimo anno il paese abbia realizzato un aggiustamento significativo e che se questo trend proseguirà gli squilibri continueranno a diminuire. Benché si possa concludere che gli squilibri in Spagna non sono più eccessivi ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici, la Commissione sottolinea il persistere di rischi. Le differenze nella natura degli squilibri e degli squilibri eccessivi, compresi il rispettivo margine di bilancio e la fase del processo di sorveglianza, fanno sì che le risposte a livello politico che gli Stati membri sono tenuti a elaborare in cooperazione con la Commissione dovrebbero essere adattate alle esigenze specifiche di ciascun paese.

Secondo la Commissione, la Germania presenta squilibri macroeconomici che richiedono un monitoraggio e un’azione politica. In particolare, le partite correnti hanno registrato un avanzo persistente estremamente

elevato, che rispecchia una forte competitività. Più specificamente, gli investimenti del settore pubblico e privato relativamente contenuti, insieme a consumi privati deboli per un periodo relativamente lungo, hanno contribuito a generare in Germania una crescita modesta, con tendenza al ribasso, una maggiore dipendenza dell'economia dalla domanda esterna e l'accumulo dell'avanzo delle partite correnti. Secondo la Commissione, dunque, la Germania dovrebbe individuare e attuare misure che contribuiscano a rafforzare la domanda interna e il potenziale di crescita dell'economia.

Venendo alla Francia, la Commissione rileva la presenza di "squilibri macroeconomici che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione politica risoluta". Nella Comunicazione si fa riferimento al crescente disavanzo commerciale che "rispecchia il lungo declino nelle quote del mercato delle esportazioni, dovuto a persistenti perdite di competitività" Così si legge per la Francia: "nonostante le misure adottate per promuovere la competitività, sino ad ora sono pochi gli elementi che indicano un riequilibrio. I salari si sono sviluppati di pari passo con la produttività, ma il costo del lavoro rimane elevato e grava sui margini di profitto delle imprese. La redditività bassa e in calo delle imprese private, in particolare nel settore manifatturiero, può averne compromesso la capacità di incrementare e migliorare il livello delle esportazioni. Il contesto imprenditoriale sfavorevole e, in particolare, il basso livello di concorrenza nel settore dei servizi gravano ulteriormente sulla sfida della competitività. Inoltre, le rigidità del sistema di determinazione dei salari fanno sì che le imprese abbiano difficoltà ad adeguare i salari alla produttività."

La Commissione rileva poi che "l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione politica vigorosa. In particolare, è urgente prestare attenzione politica alle implicazioni di un debito pubblico molto elevato e di una competitività esterna debole, entrambi ascrivibili in ultima analisi al protrarsi di una crescita deludente della produttività. Date le dimensioni dell'economia italiana, è importante intervenire in maniera decisa per ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia del paese e della zona euro." Così ancora si esprime la Commissione: "Le perdite di competitività sono dovute al continuo disallineamento tra i salari e la produttività, a un elevato cuneo fiscale sul lavoro, a una struttura delle esportazioni sfavorevole e a una quota elevata di piccole imprese poco competitive a livello internazionale. Le rigidità nella determinazione dei salari ostacolano un'adeguata differenziazione in funzione degli sviluppi della produttività e delle condizioni locali del mercato del lavoro. Le inefficienze inveterate della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, le carenze nella governance delle imprese ed elevati livelli di corruzione e di evasione fiscale gravano sull'efficienza allocativa dell'economia e ostacolano la concretizzazione dei benefici delle riforme adottate. Importanti lacune in termini di capitale umano, che rispecchiano il basso rendimento dell'istruzione per le nuove generazioni, la specializzazione del paese in settori a tecnologia medio-bassa e le debolezze strutturali nel sistema di istruzione, rendono più impegnativa la sfida della produttività."

3.3 Il DEF e il PNR

il governo italiano, ha presentato alla Commissione, il 15 aprile 2014 il documento di economia e finanza (DEF) in cui ha inserito la decisione da parte del parlamento, di far slittare il pareggio di bilancio al 2016. La Commissione ha, come di consueto, preso atto di tale decisione rinviando le valutazioni al periodo (2 giugno), in cui saranno inviate sulla base della tempistica esaminata le raccomandazioni della Commissione europea all'Italia ed agli altri Paesi membri.

L'orientamento che la Commissione assumerà, nei confronti dell'Italia, nell'ambito delle raccomandazioni del 2 giugno dovrà essere confermato dal Consiglio Ecofin del 20 giugno. Le raccomandazioni di Bruxelles diventeranno vincolanti con il via libera del consiglio europeo, in agenda per il 26 e il 27 giugno 2014.

4.ALCUNE CONSIDERAZIONI

È stata presa in esame la parte a cavallo tra il 2013 e 2014 del calendario di bilancio comune per gli Stati membri la cui moneta è l'euro istituito per una migliore sincronizzazione delle principali fasi di elaborazione dei bilanci nazionali e per contribuire all'efficacia del PSC e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. E' emerso un quadro complesso di interrelazioni tra il Governo italiano e la Commissione europea. Pare necessario approfondire questi rapporti inserendoli in un contesto più ampio che tenga conto di altre istituzioni europee e di un quadro continentale e internazionale di non facile lettura.

1. Introduzione

Il 15 ottobre 2013 e il 15 aprile 2014 si è assistito, per la prima volta, a due avvenimenti che hanno visto il Governo italiano sottoporre formalmente alla Commissione europea documenti che incidono in maniera decisiva sulle politiche economiche nazionali. Ci si riferisce alla legge di stabilità (in passato nota come legge finanziaria), inviata a Bruxelles il 15 ottobre 2013 e al documento di economia e finanza - DEF (più il programma nazionale di riforma), inviato a metà aprile 2014. Per quanto riguarda la prima la Commissione europea ha espresso il suo parere a metà novembre 2013 e la legge di stabilità è diventata legge dello Stato italiano a fine dicembre 2013. Quanto al DEF le osservazioni della Commissione Ue sono attese per il 2 giugno. I controlli relativamente ai contenuti della legge di stabilità e del DEF sono previsti dal Regolamento (UE) n. 472/2013 del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro. Quanto alle date dei controlli, è con il regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013 che viene istituito un calendario di bilancio comune per gli Stati membri la cui moneta è l'euro con lo scopo, appunto, di portare a una migliore sincronizzazione delle principali fasi di elaborazione dei bilanci nazionali. In tale regolamento sono riportate le scadenze da rispettare. La prima coincide con la pubblicazione del progetto di bilancio dell'amministrazione centrale la cui ultima data è il 15 ottobre di ogni anno. Un'altra fase di tale calendario di bilancio comune è quella in cui gli Stati membri devono rendere pubblici i rispettivi programmi di bilancio nazionali a medio termine e, contestualmente, i loro programmi di stabilità: questo avviene preferibilmente entro il 15 aprile e comunque non oltre il 30 aprile di ogni anno.

I due regolamenti 472 e 473 compongono il cosiddetto "two pack" che ha lo scopo di rendere più incisive le previsioni di cui al cosiddetto "six pack", insieme legislativo composti da 5 regolamenti più una direttiva pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (L 306 del 23 novembre 2011). Il six pack va a modificare due regolamenti del 1997: più precisamente, vengono modificati il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e il Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Nel 1997 si sentiva molto a livello CE la necessità di contribuire al conseguimento ed al mantenimento di un elevato grado di convergenza, in modo che un numero significativo di Stati membri fosse in grado di partecipare all'Unione economica e monetaria (UEM) a decorrere dal 1° gennaio 1999. Era considerato di cruciale importanza eliminare qualsiasi dubbio sulla stretta applicazione dei parametri di Maastricht (o Trattato istitutivo dell'Unione europea) e sulla data del 1999 per il passaggio alla moneta unica.

Con i due regolamenti adottati nel 1997 dai paesi allora membri della Comunità europea si formalizza il Patto di stabilità e crescita (PSC) che, richiamandosi agli articoli 99 e 104 del Trattato di Roma istitutivo

della Comunità Economica Europea (così come modificato con il Trattato di Maastricht e dal Trattato di Lisbona) si attua attraverso il rafforzamento delle politiche di vigilanza sui deficit ed i debiti pubblici, nonché un particolare tipo di procedura di infrazione, la Procedura per Deficit Eccessivo (PDE), che ne costituisce il principale strumento. Come si legge nella relazione pubblicata sul sito della Commissione, infatti, “Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è la concreta risposta dell'UE alle preoccupazioni circa la continuità nel rigore di bilancio nell'Unione Economica e Monetaria (UEM). Stipulato nel 1997, il PSC ha rafforzato le disposizioni sulla disciplina fiscale nella UEM di cui agli articoli 99 e 104, ed è entrato in vigore con l'adozione dell'euro, il 1° gennaio 1999”.

I riferimenti nel diritto primario dell'UE, vanno ricercati all'art. 126 nel Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), dove il 126 corrisponde nella rinumerazione all'art. 104 del Trattato CE (TCE). Più dettagliato è il protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al trattato sull'Unione europea (TUE) e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il protocollo, all'art. 1, riporta i valori di riferimento per i bilanci e le finanze pubbliche ovvero:

- il 3 % per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato,
- il 60 % per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Ancora, tra le Dichiarazioni allegate all'atto finale della Conferenza Intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 interessa qui la n. 30 (Dichiarazione relativa all'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) in cui si ribadisce che il patto di stabilità e crescita costituisce il quadro entro cui si realizza il coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri.

Quindi, per comprendere il two pack e le sue ripercussioni sulle politiche economiche dei singoli Stati membri e i complessi rapporti che si sono venuti ad instaurare tra i governi nazionali e le istituzioni dell'UE è necessario, nel seguito, prendere in considerazione quegli elementi del six pack che maggiormente hanno inciso, modificandoli, i regolamenti 1466 e 1467 del 1997.

2. Le principali innovazioni del six pack

Tra le principali innovazioni introdotte dal six pack (l'insieme dei 6 atti legislativi pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione del 23 novembre 2011 L 306) si segnalano:

- l'introduzione di una base giuridica per il semestre europeo inteso al coordinamento ex ante delle politiche economiche, mediante la combinazione degli strumenti previsti dal TFUE e dei nuovi meccanismi introdotti dal pacchetto in esame;
- l'adozione delle decisioni relative alle misure preventive, correttive e sanzionatorie, nell'ambito sia del Patto di stabilità sia della sorveglianza macroeconomica, su raccomandazione della Commissione che si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga a maggioranza qualificata inversa (le sanzioni sono imposte a meno di un voto a maggioranza qualificata degli stati membri in senso contrario);
- la previsione per cui il Consiglio è di norma tenuto a seguire le raccomandazioni e le proposte della Commissione ovvero a esporre pubblicamente la sua posizione;
- l'introduzione di una specifica sanzione (0,2% del PIL) per gli Stati membri che pubblicano le statistiche fraudolente dei dati su deficit e debito;
- il coinvolgimento del Parlamento europeo, tramite il "dialogo economico" con il Consiglio e la Commissione, nell'ambito di tutte le procedure preventive, correttive e sanzionatorie previste dal pacchetto di proposte in esame;
- la considerazione ai fini della valutazione degli squilibri macroeconomici di uno Stato membro, anche degli avanzi oltre che dei disavanzi elevati delle partite correnti.

2.1 Disciplina del Semestre europeo

Il regolamento n 1175/2011 ha modificato il regolamento (CE) n. 1466/97 (che è conseguentemente rubricato "per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche") introducendo una apposita disciplina del semestre europeo (sezione 1-bis, artt. 2-bis e seguenti) per il coordinamento ex ante delle politiche economiche degli Stati membri.

La Commissione verifica l'attuazione delle priorità e delle riforme più volte all'anno, concentrandosi sulla zona euro e sugli Stati membri con problemi finanziari o di bilancio.

La nuova procedura di sorveglianza multilaterale dei bilanci nazionali si articola nelle seguenti fasi:

- **Novembre:** l'analisi annuale della crescita definisce le priorità economiche generali dell'UE per l'anno successivo. La relazione sul meccanismo di allerta analizza la situazione degli Stati membri per individuare eventuali squilibri economici. La Commissione pubblica i suoi pareri sui documenti programmatici di bilancio (per tutti i paesi della zona euro) e sui programmi di partenariato economico (per i paesi della zona euro con disavanzi di bilancio eccessivi). I documenti programmatici di bilancio vengono discussi anche dai ministri delle Finanze della zona euro.
- **Dicembre:** gli Stati membri della zona euro adottano i bilanci annuali definitivi, tenendo conto della consulenza della Commissione e dei pareri dei ministri delle Finanze.
- **Febbraio/Marzo:** il Parlamento europeo e i ministri dell'UE competenti in materia di occupazione, economia, finanze e competitività, riuniti in sede di Consiglio, discutono dell'analisi annuale della crescita. La Commissione pubblica le sue previsioni economiche invernali. Il Consiglio europeo adotta le priorità economiche dell'UE sulla base dell'analisi annuale della crescita. Nello stesso periodo vengono pubblicati gli esami approfonditi della Commissione relativi agli Stati membri con potenziali squilibri (individuati nella relazione sul meccanismo di allerta).
- **Aprile:** gli Stati membri presentano i programmi di stabilità o di convergenza (piani di bilancio a medio termine) e i programmi nazionali di riforma (piani economici), che devono essere in linea con tutte le precedenti raccomandazioni dell'UE. Il termine di presentazione è il 15 aprile per i paesi della zona euro e la fine di aprile per l'UE. Eurostat pubblica i dati verificati relativi al debito e al disavanzo dell'anno

precedente, indispensabili per appurare se gli Stati membri stiano raggiungendo i loro obiettivi di bilancio.

- **Maggio:** la Commissione propone raccomandazioni specifiche per paese e una consulenza politica ad hoc per gli Stati membri in base alle priorità individuate nell'analisi annuale della crescita e alle informazioni ricavate dai piani ricevuti in aprile. A maggio la Commissione pubblica anche le sue previsioni economiche di primavera.
- **Giugno:** sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri. Il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- **Seconda metà dell'anno:** gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Il nuovo art. 2-bis del regolamento 1466/97 riconduce al semestre europeo, pur non indicando la precisa cadenza temporale stabilita dal Consiglio (ad eccezione dei termini di presentazione dei programmi di stabilità), gli strumenti di coordinamento e sorveglianza multilaterale sulle politiche economiche previsti dal TFUE (peraltro già utilizzati a tale scopo nell'ambito del primo semestre europeo):

a) l'elaborazione e il controllo di attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione in conformità dell'art. 121, par. 2, del TFUE (laddove si stabilisce che “il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione.”);

b) la formulazione e l'esame dell'attuazione degli orientamenti per le politiche in materia di occupazione di cui gli Stati membri devono tenere conto in conformità dell'art. 148, par. 2, del TFUE. L'art. 148 par. 2, prevede che “sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del comitato per l'occupazione di cui all'articolo 150, elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione.”;

c) la presentazione (il cui termine viene fissato al 30 aprile) e la valutazione dei programmi di stabilità o di convergenza degli Stati membri;

d) la presentazione e la valutazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri a supporto della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione, definiti in base alle linee guida di cui alle precedenti lettere a) e b) e alle indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza;

e) la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi.

Il par. 3 dell'art. 2-bis del regolamento stabilisce che nel corso del semestre:

- gli Stati membri tengono debitamente conto delle indicazioni loro rivolte dal Consiglio nello sviluppare le proprie politiche economiche, occupazionali e di bilancio e prima di adottare decisioni aventi una notevole incidenza sui propri bilanci per gli anni successivi;
- la mancata adozione da parte di uno Stato di interventi conformi alle indicazioni ricevute dal Consiglio,

secondo gli strumenti sopra indicati, può dar luogo a:

a) ulteriori raccomandazioni ad adottare misure specifiche;

b) un avvertimento della Commissione ai sensi dell'art. 121, paragrafo 4, del TFUE dove si prevede che "qualora si accerti che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni."

c) misure sulla prevenzione e la correzione dei disavanzi o degli squilibri macroeconomici (previste dagli appositi regolamenti inclusi nel pacchetto in esame), quando ne ricorrano le condizioni.

Anche negli altri regolamenti contenuti nel pacchetto in esame sono contenute disposizioni espressamente o implicitamente riconducibili all'attuazione del semestre europeo (tra le altre, l'indicazione nel programma di stabilità, ai sensi del nuovo regolamento 1466/97, di dati sulla coerenza con il programma di riforma, e l'espressa riconduzione al semestre europeo del regolamento sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici).

L'attuazione delle misure previste nell'ambito del semestre è soggetta ad un monitoraggio rafforzato da parte della Commissione, anche attraverso missioni di sorveglianza negli Stati membri (analoga previsione è introdotta per la prevenzione e correzione dei disavanzi eccessivi e degli squilibri eccessivi).

2.2 Modifiche ed integrazioni del Patto di stabilità e crescita

Il pacchetto approvato apporta rilevanti modificazioni sia al braccio preventivo sia a quello correttivo del Patto, inclusa la procedura per l'irrogazione di sanzioni.

Per la parte preventiva, le modifiche apportate al regolamento 1466/97 richiedono che il programma di stabilità contenga, oltre agli elementi già previsti dalla normativa vigente, le seguenti ulteriori informazioni:

- il percorso previsto per il rapporto debito/PIL, il percorso programmato di crescita della spesa pubblica, precisando gli stanziamenti corrispondenti agli investimenti fissi lordi, in particolare tenendo presenti le condizioni e i criteri per determinare la crescita della spesa, il percorso programmato di crescita delle entrate pubbliche a politiche invariate e la quantificazione delle misure discrezionali programmate in materia di entrate;
- le passività implicite legate all'invecchiamento e le passività contingenti, come le garanzie pubbliche, il cui impatto può avere vaste ripercussioni sui conti pubblici;
- dati sulla coerenza del programma di stabilità con gli indirizzi di massima di politica economica e il programma nazionale di riforma;
- le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia, nonché sulle altre principali variabili economiche rilevanti per la realizzazione del programma di stabilità, quali le spese per investimenti pubblici, la crescita reale del PIL, l'occupazione e l'inflazione;
- una stima quantitativa dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti per conseguire gli obiettivi del programma e un'analisi del rapporto costi/benefici di importanti riforme strutturali atte a generare benefici finanziari a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile.

Di particolare rilievo è la previsione per cui il programma deve indicare lo stato del suo iter a livello nazionale, precisando se esso è stato presentato al parlamento nazionale, se quest'ultimo ha avuto l'opportunità di discutere il parere del Consiglio sul precedente programma oppure eventuali

raccomandazioni o avvertimenti e se il programma stesso ha ricevuto l'approvazione parlamentare.

2.3 Obiettivo di bilancio a medio termine (MTO)

Il nuovo testo del Regolamento 1466/97 prevede che ciascuno Stato membro abbia un obiettivo a medio termine differenziato, che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto disavanzo/PIL del 3%.

Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano, in ogni caso, la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo margini di manovra finanziaria, specie in relazione alla necessità di investimenti pubblici.

Per gli Stati membri che hanno adottato l'euro (e per quelli che fanno parte dell'Exchange Rate Mechanism II, ERM II o nuovi Accordi europei di cambio (AEC II)) gli obiettivi di bilancio a medio termine sono specificati in una forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum. (Si rammenta che, ERM II, istituito nel settembre 1998 in sostituzione del sistema monetario europeo (SME), è inteso a mantenere la stabilità dei tassi di cambio tra l'euro e le valute nazionali partecipanti all'ERM II per evitare fluttuazioni dei tassi di cambio troppo rilevanti nel mercato interno. L'ERM II mira inoltre a garantire che gli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro ma partecipanti all'ERM II orientino le rispettive politiche verso la stabilità e promuovano la convergenza, aiutandoli così nei loro sforzi per l'adozione dell'euro.)

L'obiettivo di bilancio a medio termine è riveduto ogni tre anni e in caso di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il Consiglio e la Commissione esaminano gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri, valutando se:

- le ipotesi economiche sulle quali il programma è basato siano plausibili;
- il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato;
- le misure adottate o proposte per rispettare tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine nel corso del ciclo.

In particolare, nel valutare il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine il Consiglio e la Commissione, facendo riferimento al saldo strutturale e analizzando la spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, esaminano se:

- lo Stato interessato persegua un miglioramento annuo adeguato del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee, richiesto per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, con lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento;
- il miglioramento annuo del saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee sia, per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60% del PIL o che presentano rischi considerevoli in termini di sostenibilità del debito globale, superiore allo 0,5% del PIL;
- un maggiore sforzo di aggiustamento sia stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole. Si tiene conto, in particolare, delle entrate straordinarie e delle minori entrate;
- il percorso di crescita della spesa pubblica, considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate, sia conforme ai requisiti seguenti:

a) per gli Stati che hanno conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate;

b) per gli Stati che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate.

Lo scarto tra i due tassi deve essere fissato in modo da assicurare un avvicinamento adeguato all'obiettivo di bilancio a medio termine. Per i medesimi Stati le riduzioni discrezionali delle voci delle entrate devono essere coperte o da riduzioni della spesa o da aumenti discrezionali di altre voci delle entrate o da entrambi.

- se il contenuto del programma di stabilità faciliti il conseguimento di una convergenza reale e duratura nell'area dell'euro, un più stretto coordinamento delle politiche economiche e se le politiche economiche dello Stato membro interessato siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per le politiche occupazionali degli Stati membri e dell'Unione. Tale previsione, come precisato anche nel nuovo preambolo del regolamento 1466/97, mira ad assicurare che gli obiettivi di bilancio definiti nei programmi di stabilità considerino esplicitamente, in coerenza con il semestre europeo, le misure prospettate nei programmi nazionali di riforma.

Ai fini della valutazione, il nuovo testo del regolamento precisa che la spesa aggregata esclude la spesa per interessi, la spesa relativa a programmi UE interamente compensata da entrate di finanziamenti UE e modifiche non discrezionali nella spesa per le prestazioni di disoccupazione. La maggiore crescita della spesa rispetto al riferimento a medio termine non è considerata una violazione del termine di riferimento nella misura in cui è interamente compensata da aumenti delle entrate obbligatori per legge; il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL è determinato in base a proiezioni future e a stime retrospettive. Le proiezioni sono aggiornate a intervalli regolari. La Commissione rende pubblica la metodologia di calcolo di tali proiezioni e il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL che ne risulta.

Qualora si produca un evento inconsueto, al di fuori dal controllo dello Stato interessato, che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'insieme dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

2.4 Riforme strutturali

Il nuovo testo del regolamento 1466/97 ribadisce che il Consiglio e la Commissione, nel definire il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine per gli Stati che non l'hanno ancora raggiunto e nel consentire una deviazione temporanea da tale obiettivo per gli Stati che l'hanno già conseguito (a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento per il disavanzo e che si preveda che la posizione di bilancio ritorni all'obiettivo a medio termine entro il periodo coperto dal programma), tengono conto dell'attuazione di importanti riforme strutturali atte a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile, e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Il regolamento conferma altresì che un'attenzione particolare deve essere prestata alle riforme delle pensioni che introducono un sistema multipilastro comprendente un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione, precisando che agli Stati che attuano tali riforme deve essere consentita una deviazione

dal percorso verso il loro obiettivo di bilancio a medio termine o dall'obiettivo stesso che rispecchi l'importo dell'incidenza incrementale diretta della riforma sul saldo delle pubbliche amministrazioni, a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del disavanzo.

2.5 Esame dei programmi di stabilità

Il Consiglio e la Commissione procedono all'esame del programma di stabilità entro al massimo tre mesi dalla sua presentazione (in base alla cadenza temporale prevista dal semestre europeo l'esame deve concludersi entro il mese di luglio). Il regolamento prevede le seguenti fasi:

1) il Consiglio sulla base di una raccomandazione della Commissione (recante anche la valutazione del programma nazionale di riforma) e previa consultazione del comitato economico e finanziario, adotta, se necessario, un parere sul programma. Se ritiene che gli obiettivi e il contenuto del programma debbano essere rafforzati con particolare riferimento al percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine, il Consiglio, nel suo parere, invita lo Stato interessato ad adeguare il suo programma;

2) in caso di scostamento significativo dal percorso di avvicinamento, al fine di impedire il verificarsi di un disavanzo eccessivo, la Commissione rivolge un avvertimento allo Stato interessato; la valutazione tendente ad accertare se lo scostamento è significativo si basa, in particolare, sui seguenti criteri:

- per uno Stato che non ha raggiunto l'obiettivo a medio termine, si accerta se lo scostamento corrisponde almeno allo 0,5% del PIL in un singolo anno o almeno allo 0,25% in media annua per due anni consecutivi. Nel valutare l'andamento della spesa (al netto di misure discrezionali sul lato delle entrate) si accerta se ha un impatto complessivo sul saldo pubblico pari ad almeno lo 0,5% del PIL in un singolo anno o cumulativamente in due anni consecutivi;

- la deviazione dell'andamento della spesa non è considerata significativa se lo Stato interessato ha superato l'obiettivo di bilancio a medio termine, tenuto conto della possibilità di importanti entrate straordinarie, e i piani di bilancio presentati nel programma di stabilità non compromettono detto obiettivo nel periodo di riferimento del programma;

- la deviazione può non essere presa in considerazione anche qualora sia determinata da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato interessato e che avente rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato stesso o in caso di grave recessione della zona euro o dell'insieme dell'UE, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa;

3) entro un mese dall'avvertimento, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, raccomanda allo Stato interessato gli interventi da adottare fissando un termine massimo di cinque mesi per le misure necessarie a correggere la deviazione. Il termine è ridotto a tre mesi se nell'avvertimento la Commissione ritiene che la situazione sia particolarmente seria e giustifichi un'azione urgente. Il Consiglio, su proposta della Commissione, rende pubblica la raccomandazione;

4) se lo Stato interessato non adotta i provvedimenti opportuni entro il termine fissato, la Commissione raccomanda immediatamente al Consiglio di adottare a maggioranza qualificata una decisione in cui constata l'assenza di interventi efficaci. Al tempo stesso, la Commissione può raccomandare al Consiglio di adottare una raccomandazione riveduta relativa agli interventi da adottare;

5) qualora il Consiglio non adotti tale decisione e persista l'inadempienza dello Stato membro, la Commissione, un mese dopo la precedente raccomandazione, raccomanda nuovamente al Consiglio di deliberare al riguardo. La decisione si considera adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo, a

maggioranza semplice, non decida di respingerla entro dieci giorni dalla sua adozione da parte della Commissione (maggioranza semplice inversa). Anche in questo caso la Commissione può raccomandare al Consiglio di adottare una raccomandazione riveduta relativa agli interventi da adottare. Partecipano alla votazione in seno al Consiglio soltanto gli Stati dell'eurozona e senza tenere in conto il voto dello Stato interessato.

3. LE VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

3.1 La legge di stabilità (15 novembre 2013)

Nella Comunicazione COM (2013) n. 900 del 15 novembre 2013 e nell'Allegato alla medesima, la Commissione effettua una valutazione complessiva sui Draft Budgetary Plans che i paesi dell'area euro hanno presentato per la prima volta nell'ambito del sistema di sorveglianza previsto nel PSC entro il 15 ottobre 2013 (ne erano esentati i paesi membri già tenuti all'osservanza di un programma di aggiustamento macroeconomico). La Commissione fa le sue valutazioni con riferimento alle previsioni economiche e finanziarie d'Autunno, un documento predisposto dalla Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari.

La Commissione rileva che, in via generale, per nessuno dei piani si può parlare di "serious non-compliance". I piani predisposti dai singoli paesi vengono inseriti in quattro macro aree che comprendono così i piani "compliant", "compliant with no margin", "broadly compliant" per finire con quelli che presentano "risk of non-compliance". Il grado di compliance è riferito alla maggiore/minore vicinanza con i valori del PSC.

Limitando l'attenzione solo ai principali competitor dell'Italia nell'area euro, nel primo gruppo si situa la Germania e nel secondo la Francia. Nell'ultima categoria si collocano la Spagna per il deficit eccessivo e l'Italia che, appena uscita a maggio 2013 dalla procedura per deficit eccessivo, potrebbe nel 2014 trovarsi a non centrare gli obiettivi di riduzione del suo debito pubblico. Più in dettaglio, dal documento programmatico di bilancio dell'Italia risulta che il disavanzo pubblico dovrebbe scendere dal 3% registrato nel 2012 e nel 2013 al 2,5% del PIL nel 2014. In termini di saldo strutturale (vale a dire il 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 del governo italiano al 15 ottobre 2013 indicano un miglioramento generale di 0,5 punti percentuali del PIL nel 2013 e 0,2 punti percentuali nel 2014, con una posizione strutturale ancora in disavanzo nel 2014 (-0,7% del PIL). Secondo le previsioni della Commissione, il disavanzo del 2014 dovrebbe ammontare al 2,7% del PIL, sostanzialmente spiegato da una minore crescita economica, cosicché il saldo strutturale è in linea con il saldo strutturale ricalcolato nel documento programmatico di bilancio. La Commissione collega i rischi che i risultati siano peggiori delle previsioni alla mancata piena attuazione dei provvedimenti già previsti dalla legislazione italiana e alla possibile diluizione del documento programmatico di bilancio nel passaggio in Parlamento. Nel documento programmatico di bilancio il debito lordo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe raggiungere un picco di circa il 133% del PIL nel 2013, per poi stabilizzarsi nel 2014. Nel 2014, l'Italia dunque non compie progressi sufficienti verso il rispetto del criterio del debito a causa dell'insufficienza dell'adeguamento strutturale in base alle previsioni della Commissione (0,1% del PIL rispetto al previsto 0,7%).

3.1.1 La "clausola degli investimenti"

Un punto molto importante del documento programmatico predisposto dal governo italiano per il 15 ottobre 2013 riguarda la c.d. "clausola degli investimenti" della quale avrebbe voluto beneficiare e questo per una spesa di circa ¼ di punto percentuale del PIL. Tale clausola si inserisce nel dibattito che vede le

strategie di consolidamento penalizzare prevalentemente le categorie di spesa pubblica più produttive, e in particolare gli investimenti. L'ammissione dell'Italia a beneficiare di tale clausola non costituiva messa in discussione del braccio preventivo del PSC ovvero dell'insieme delle procedure di sorveglianza ex ante dei parametri di riferimento delle politiche di bilancio. Rinviando, per i dettagli, alla Nota Breve n. 3 dell'ottobre 2013 predisposta dal Servizio Bilancio del senato della Repubblica, l'Italia richiedeva, fermi restando i vincoli di bilancio nominali, il consenso della Commissione a programmi di investimenti pubblici non ricorrenti e con un dimostrato impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. In buona sostanza, la richiesta italiana riguardava la possibilità, coerentemente con il quadro di condizionalità macroeconomica, di scostamenti temporanei dall'obiettivo di bilancio di medio termine (OMT) ovvero dal valore del saldo di bilancio strutturale che un paese membro deve mantenere, o a cui deve tendere.

La Commissione respinge (pag. 19 dell'Allegato alla COM citata) la richiesta e, a motivo del diniego, sostiene che, "poiché l'Italia non rispetta il criterio del debito nel 2014, non sarebbe ammissibile a tale clausola. Pertanto, l'Italia dovrebbe continuare a compiere progressi sufficienti verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2014, assicurando il necessario adeguamento strutturale." La Commissione conclude sostenendo che "nel 2014 è prevedibile uno scostamento del saldo strutturale, che, se ripetuto l'anno successivo, potrebbe essere valutato come significativo e potrebbe mettere a rischio la conformità ai requisiti del braccio preventivo del patto."

3. 2 L'aggiornamento (5 marzo 2014) della valutazione di novembre 2013

Con la Comunicazione n. 140 del 5 marzo 2014 e relativo Allegato, la Commissione aggiorna le valutazioni di novembre 2013 e sintetizza i risultati degli esami approfonditi volti ad accertare la presenza di squilibri e di squilibri eccessivi in un certo numero di Stati membri. Per squilibri si intende ogni tendenza che possa determinare sviluppi che hanno effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro dell'unione monetaria o dell'intera Unione; per squilibri eccessivi si intendono squilibri gravi, compresi quelli che potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'unione economica e monetaria.

La Commissione registra squilibri di varia natura per quattordici Stati membri. Sulla base dell'analisi documentata in dettaglio negli esami approfonditi, la Commissione ritiene che Belgio, Bulgaria, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Ungheria, Paesi Bassi, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito presentino degli squilibri. Tra questi, Croazia, Italia e Slovenia presentano uno squilibrio eccessivo. Nel caso della Spagna, la Commissione ritiene che nell'ultimo anno il paese abbia realizzato un aggiustamento significativo e che se questo trend proseguirà gli squilibri continueranno a diminuire. Benché si possa concludere che gli squilibri in Spagna non sono più eccessivi ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici, la Commissione sottolinea il persistere di rischi. Le differenze nella natura degli squilibri e degli squilibri eccessivi, compresi il rispettivo margine di bilancio e la fase del processo di sorveglianza, fanno sì che le risposte a livello politico che gli Stati membri sono tenuti a elaborare in cooperazione con la Commissione dovrebbero essere adattate alle esigenze specifiche di ciascun paese.

Secondo la Commissione, la Germania presenta squilibri macroeconomici che richiedono un monitoraggio e un'azione politica. In particolare, le partite correnti hanno registrato un avanzo persistente estremamente elevato, che rispecchia una forte competitività. Più specificamente, gli investimenti del settore pubblico e privato relativamente contenuti, insieme a consumi privati deboli per un periodo relativamente lungo, hanno contribuito a generare in Germania una crescita modesta, con tendenza al ribasso, una maggiore dipendenza dell'economia dalla domanda esterna e l'accumulo dell'avanzo delle partite correnti. Secondo la Commissione, dunque, la Germania dovrebbe individuare e attuare misure che contribuiscano a

rafforzare la domanda interna e il potenziale di crescita dell'economia.

Venendo alla Francia, la Commissione rileva la presenza di “squilibri macroeconomici che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione politica risoluta”. Nella Comunicazione si fa riferimento al crescente disavanzo commerciale che “rispecchia il lungo declino nelle quote del mercato delle esportazioni, dovuto a persistenti perdite di competitività” Così si legge per la Francia: “nonostante le misure adottate per promuovere la competitività, sino ad ora sono pochi gli elementi che indicano un riequilibrio. I salari si sono sviluppati di pari passo con la produttività, ma il costo del lavoro rimane elevato e grava sui margini di profitto delle imprese. La redditività bassa e in calo delle imprese private, in particolare nel settore manifatturiero, può averne compromesso la capacità di incrementare e migliorare il livello delle esportazioni. Il contesto imprenditoriale sfavorevole e, in particolare, il basso livello di concorrenza nel settore dei servizi gravano ulteriormente sulla sfida della competitività. Inoltre, le rigidità del sistema di determinazione dei salari fanno sì che le imprese abbiano difficoltà ad adeguare i salari alla produttività.”

La Commissione rileva poi che “l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione politica vigorosa. In particolare, è urgente prestare attenzione politica alle implicazioni di un debito pubblico molto elevato e di una competitività esterna debole, entrambi ascrivibili in ultima analisi al protrarsi di una crescita deludente della produttività. Date le dimensioni dell'economia italiana, è importante intervenire in maniera decisa per ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia del paese e della zona euro.” Così ancora si esprime la Commissione: “Le perdite di competitività sono dovute al continuo disallineamento tra i salari e la produttività, a un elevato cuneo fiscale sul lavoro, a una struttura delle esportazioni sfavorevole e a una quota elevata di piccole imprese poco competitive a livello internazionale. Le rigidità nella determinazione dei salari ostacolano un'adeguata differenziazione in funzione degli sviluppi della produttività e delle condizioni locali del mercato del lavoro. Le inefficienze inveterate della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, le carenze nella governance delle imprese ed elevati livelli di corruzione e di evasione fiscale gravano sull'efficienza allocativa dell'economia e ostacolano la concretizzazione dei benefici delle riforme adottate. Importanti lacune in termini di capitale umano, che rispecchiano il basso rendimento dell'istruzione per le nuove generazioni, la specializzazione del paese in settori a tecnologia medio-bassa e le debolezze strutturali nel sistema di istruzione, rendono più impegnativa la sfida della produttività.”

3.3 Il DEF e il PNR

il governo italiano, ha presentato alla Commissione, il 15 aprile 2014 il documento di economia e finanza (DEF) in cui ha inserito la decisione da parte del parlamento, di far slittare il pareggio di bilancio al 2016. La Commissione ha, come di consueto, preso atto di tale decisione rinviando le valutazioni al periodo (2 giugno), in cui saranno inviate sulla base della tempistica esaminata le raccomandazioni della Commissione europea all'Italia ed agli altri Paesi membri.

L'orientamento che la Commissione assumerà, nei confronti dell'Italia, nell'ambito delle raccomandazioni del 2 giugno dovrà essere confermato dal Consiglio Ecofin del 20 giugno. Le raccomandazioni di Bruxelles diventeranno vincolanti con il via libera del consiglio europeo, in agenda per il 26 e il 27 giugno 2014.

4.ALCUNE CONSIDERAZIONI

È stata presa in esame la parte a cavallo tra il 2013 e 2014 del calendario di bilancio comune per gli Stati membri la cui moneta è l'euro istituito per una migliore sincronizzazione delle principali fasi di elaborazione dei bilanci nazionali e per contribuire all'efficacia del PSC e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. E' emerso un quadro complesso di interrelazioni tra il Governo italiano e la Commissione europea. Pare necessario approfondire questi rapporti inserendoli in un contesto

più ampio che tenga conto di altre istituzioni europee e di un quadro continentale e internazionale di non facile lettura.

TAG: bilancio

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.