

Avvio del semestre europeo

I vincoli europei

di Dino Pesole

Il Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010, sulla base dell'esame della comunicazione della Commissione europea "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita ed i posti di lavoro - Strumenti per una governance economica più forte in ambito UE", ha approvato le modifiche al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita correlate all'introduzione del cosiddetto "semestre europeo", a partire da gennaio 2011.

L'introduzione del "semestre europeo" mira a favorire un coordinamento ex-ante delle politiche economiche nell'Eurozona e nell'UE a 27. L'obiettivo della Commissione non è sottoporre i bilanci nazionali ad una sorta di valutazione preventiva, prima che vengano presentati ai Parlamenti nazionali, bensì di fornire elementi per una discussione ex-ante sulle politiche di bilancio. In particolare, la nuova procedura di sorveglianza multilaterale dei bilanci nazionali si articola nelle seguenti fasi:

gennaio: presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita (il 12 gennaio 2011 la Commissione ha presentato la sua prima indagine annuale);

febbraio/marzo: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;

metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;

inizio 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;

giugno: 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.

In aprile il governo italiano ha trasmesso a Bruxelles il Programma nazionale di riforma (PNR) per il perseguimento degli obiettivi della Strategia 2020 per la crescita e l'occupazione, unitamente al Programma di stabilità. I due documenti sono parte integrante del Documento di economia e finanza (DEF), il nuovo strumento di programmazione economico-finanziario introdotto dalla legge n. 39 del 7 aprile 2011, recante modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Il six pack

Le sei proposte legislative sono state approvate dal Parlamento europeo il 28 settembre 2011, e adottate in via definitiva dal consiglio ECOFIN il 4 ottobre 2011.

Un primo nucleo di norme rafforza ed integra la disciplina vigente del PSC, prevedendo, in particolare:

l'obbligo per gli Stati di convergere verso l'obiettivo a medio termine del pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5%;

l'obbligo per gli Stati il cui debito supera il 60% del PIL di adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, nella misura di almeno 1/20 della differenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni;

nuove sanzioni finanziarie progressive a carico degli Stati dell'eurozona che non rispettino la parte preventiva o correttiva del PSC. Con riguardo alla parte preventiva, deviazioni significative dal percorso di convergenza verso l'obiettivo del pareggio di bilancio comportano per lo Stato interessato l'obbligo di costituire un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL. Per quanto riguarda la parte correttiva, ai Paesi che registrano un disavanzo eccessivo si applica un deposito non fruttifero pari allo 0,2% del PIL, convertito in un'ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo;

l'adozione delle sanzioni su proposta della Commissione, che si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza ("maggioranza inversa") degli Stati membri dell'area euro (non si tiene conto del voto dello Stato interessato).

Una seconda serie di norme stabilisce requisiti comuni per i quadri di bilancio nazionali, imponendo agli Stati membri di:

- assicurare la corrispondenza tra i sistemi contabili nazionali ed il sistema ESA95 (sistema europeo dei conti nazionali e regionali);
- introdurre regole di bilancio e parametri numerici che recepiscano i valori di riferimento previsti a livello europeo nonché una pianificazione pluriennale (almeno triennale) del bilancio nazionale;
- comprendere nel quadro di bilancio nazionale l'intero sistema di finanza pubblica, assegnando chiaramente le responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo e stabilendo adeguate procedure di controllo.

Una terza serie di misure introduce meccanismi per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

La Commissione procederà periodicamente, sulla base di un quadro di riferimento composto da indicatori economici (scoreboard), ad una valutazione dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato e avvierà un riesame approfondito per gli Stati a rischio. Per gli Stati che presentano gravi squilibri, tali da mettere a rischio il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio adotterà raccomandazioni e avvierà una procedura per gli squilibri eccessivi.

Lo Stato membro nei confronti del quale sia stata avviata una procedura di questo genere dovrà presentare un piano di azione correttivo da sottoporre all'esame del Consiglio, il quale fisserà un termine per l'adozione di misure correttive.

Lo Stato dell'eurozona che ometta ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi dovrà pagare un'ammenda annua pari allo 0,1% del suo PIL. La decisione di comminare un'ammenda è proposta dalla Commissione e approvata secondo la stessa regola della maggioranza inversa sopra richiamata.

Due ulteriori proposte legislative sono state presentate il 23 novembre 2011 (il Two pack) puntano all'ulteriore potenziamento della disciplina di bilancio attraverso il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che affrontano o sono minacciati da serie difficoltà per la propria stabilità finanziaria nell'eurozona, e disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona.

Il Fiscal compact firmato il 1° marzo 2012 a Bruxelles dal Consiglio europeo.

Ecco i punti principali contenuti nei 16 articoli del trattato. L'impegno ad avere bilanci pubblici «in equilibrio», o meglio ancora positivi al netto del ciclo economico. Il deficit strutturale non deve superare lo 0,5% del Pil e, per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% del Pil, l'1%. Ogni Stato garantisce correzioni automatiche quando non raggiunge gli obiettivi di bilancio concordati ed è obbligato ad agire con scadenze determinate. Le nuove regole devono essere inserite nella legislazione nazionale, preferibilmente in norme di tipo costituzionale. La Corte europea di giustizia verificherà che i Paesi che hanno adottato il trattato lo abbiano trasposto nelle leggi nazionali. In caso contrario, uno Stato può essere deferito alla Corte dagli altri e incorrere in una sanzione pari allo 0,1% del Pil. Il deficit pubblico dovrà essere mantenuto al di sotto del 3% del Pil, come previsto dal Patto di stabilità e crescita, e in caso contrario scatteranno sanzioni semi-automatiche. I paesi firmatari si impegnano a rispettare il vincolo di un debito pubblico che non superi il 60% del Pil (l'Italia è attualmente al 120%). Le deroghe ammesse sono i cosiddetti fattori rilevanti elencati nel nuovo Patto di stabilità: tra gli altri, il ciclo economico, il risparmio netto del settore privato, le riforme per la correzione degli squilibri macroeconomici. Gli Stati che superano il limite devono ridurre di un ventesimo all'anno la parte eccedente il 60%, altrimenti può essere intrapresa una procedura per deficit eccessivo analoga a quella per disavanzo. Dato il quadro generale, con molti Paesi alle prese con il rientro dal deficit, è stata fissata una fase transitoria di tre anni, in cui possono bastare i progressi sul fronte del debito. Ci saranno almeno due vertici all'anno dei 17 leader dei Paesi che adottano l'euro, con gli altri Paesi invitati almeno a uno dei due. Il trattato intergovernativo entrerà in vigore quando sarà stato ratificato da almeno 12 dei Paesi interessati.

Il peso delle tre manovre correttive del 2011

Se si guarda alla sola correzione del deficit, il 2011 ha messo in campo un volume di interventi correttivi senza precedenti: 48,9 miliardi nel 2012, pari al 3,1% del Pil, che salgono a 81,3 miliardi nel 2014 (il 4,9% del Pil). Con la manovra «salva-Italia» varata dal governo Monti nel dicembre del 2011, che da sola vale 21 miliardi di correzione del saldo in ciascun anno di riferimento, si è rafforzato l'impianto delle due manovre estive di luglio e agosto approvate dal precedente governo, con l'obiettivo di anticipare dal 2014 al 2013 il pareggio di bilancio. La prima manovra del governo Berlusconi nel 2011 vede la luce il 30 giugno 2011. Il 6 luglio è già alla firma del presidente della Repubblica, e il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti illustra in conferenza stampa queste cifre: la manovra al 2014 vale 40 miliardi, ma ecco la sorpresa, sono assicurati solo 25,3 miliardi dal decreto. Altri 16,9 miliardi nel biennio 2013-2014 dovranno essere recuperati dalla legge delega in materia fiscale e assistenziale. Lo spread Btp-Bund a metà mese è a quota 330 punti base. La manovra non convince i mercati ed è proprio l'incertezza legata agli incassi attesi dalla delega fiscale ad alimentare i dubbi. Parte l'attacco speculativo ai nostri titoli del debito pubblico. Siamo alla vigilia di Ferragosto e il governo Berlusconi è costretto a varare una seconda manovra correttiva, su pressione della Bce e di Bruxelles. Manovra che rispetto alla correzione di luglio punta a ridurre ulteriormente il deficit dell'1,1% del Pil nel 2012, dell'1,5% nel 2013 e dello 0,4% nel 2014. La manovra netta produce un miglioramento dei saldi di 18,4 miliardi nel 2012, 25,5 miliardi nel 2013 e 7,4 miliardi nel 2014. L'apporto delle maggiori entrate è determinante: 7,9 miliardi nel 2012, 17,7 miliardi nel 2013 e 6,1 miliardi nel 2014, a fronte di risparmi di spesa per 10,4 miliardi nel 2012, 7,7 miliardi nel 2013 e 1,3 nel 2014. Cambia tutto nel corso dell'esame parlamentare, uno dei più travagliati degli ultimi tempi, e l'impianto della manovra ne esce ulteriormente rafforzato: il contributo delle maggiori entrate sale a 36 miliardi (14 miliardi nel 2012 e 22 miliardi nel 2013). Incremento che si deve per gran parte all'aumento dell'Iva, al gettito atteso dalla nuova stretta antievasione e al contributo di solidarietà del 3% sui redditi oltre 300mila euro l'anno. Il capitolo dei tagli resta sostanzialmente invariato: 10,4 miliardi nel 2012 e 7,7 miliardi nel 2013. La conclusione è che nel passaggio al Senato la manovra correttiva complessiva per il biennio 2012-2013 sale nel suo effetto cumulato a circa 54,2 miliardi (59,6 miliardi nel 2014). Magna pars (oltre il 65%) è affidata alle misure fiscali.

La terza manovra varata dal governo Monti è imposta dalla crisi, quando il differenziale tra Btp e Bund toccò i 574 punti base, nonostante l'intervento della Bce. A giugno eravamo a quota 173 punti, a 366 punti nei valori medi di settembre. Il totale della manovra netta (diretta alla sola riduzione del deficit) è di 21,1 miliardi nel 2012, 21,3 miliardi nel 2013 e 21,4 miliardi nel 2014. Se si guarda alla manovra lorda, comprensiva degli interventi per sostenere lo sviluppo, si sale a regime a 34 miliardi. Dall'ultimo trimestre del 2011 l'economia italiana è entrata nel tunnel della recessione, e i dati più aggiornati parlano di una contrazione del Pil pari ad almeno l'1,2 per cento.

Il semestre europeo

La procedura del semestre europeo per il coordinamento tanto ex ante delle politiche economiche è volta a garantire la coerenza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, da approvare nella seconda metà dell'anno, con le raccomandazioni approvate dalle istituzioni dell'UE nella prima metà dell'anno. A questo scopo, il semestre europeo prevede le seguenti fasi secondo una serrata scansione temporale:

gennaio: presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita. Peraltro la presentazione delle indagini annuali relative al 2012 e al 2013 è stata anticipata, rispettivamente, all'autunno 2011 e all'autunno 2012, in considerazione della necessità di prospettare misure condivise ed urgenti alla crisi economica;

febbraio/marzo: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;

metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;

inizio 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;

giugno: 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 (c.d. semestre nazionale): 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.

previsione di questo Documento indica una stabilizzazione della spesa per investimenti attorno al 2,2 per cento del PIL.

TAVOLA III.1a: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	163.874	164.868	166.333	165.644	165.497	165.928
Consumi intermedi	134.063	129.905	132.002	133.984	135.139	137.916
Prestazioni sociali	328.304	335.500	341.400	349.280	357.850	365.330
di cui: Pensioni	256.902	258.950	261.980	268.370	275.840	282.440
Altre prestazioni sociali	71.402	76.550	79.420	80.910	82.010	82.890
Altre spese correnti	66.090	66.916	66.698	64.478	64.820	66.372
Totale spese correnti al netto interessi	692.331	697.188	706.432	713.385	723.307	735.546
Interessi passivi	75.182	70.031	71.349	71.163	71.890	72.949
Totale spese correnti	767.513	767.219	777.781	784.548	795.197	808.495
di cui: Spesa sanitaria	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094
Totale spese in conto capitale	58.749	64.299	62.642	58.093	58.546	57.603
Investimenti fissi lordi	35.993	37.473	38.368	39.308	39.226	39.951
Contributi in c/capitale	12.947	15.114	14.681	11.898	12.648	12.981
Altri trasferimenti	9.809	11.712	9.594	6.887	6.672	4.671
Totale spese finali al netto di interessi	751.080	761.487	769.075	771.478	781.853	793.149
Totale spese finali	826.262	831.517	840.424	842.641	853.743	866.098
ENTRATE						
Totale entrate tributarie	485.837	496.553	521.784	542.410	556.893	567.564
Imposte dirette	237.539	248.986	256.170	261.700	267.350	272.793
Imposte indirette	246.991	245.588	264.546	279.754	288.579	293.799
Imposte in c/capitale	1.307	1.979	1.068	956	964	972
Contributi sociali	216.408	217.901	221.003	226.101	233.715	239.741
Contributi effettivi	212.383	213.793	216.833	221.867	229.420	235.389
Contributi figurativi	4.025	4.108	4.170	4.234	4.295	4.352
Altre entrate correnti	68.945	69.063	69.116	70.280	71.673	72.893
Totale entrate correnti	769.883	781.538	810.835	837.836	861.317	879.226
Entrate in c/capitale non tributarie	6.016	5.181	5.460	4.459	4.375	4.594
Totale entrate finali	777.206	788.698	817.363	843.251	866.656	884.792
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	43,4	43,7	44,2	44,3	44,3	44,0
<i>Pressione fiscale netto bonus 80 euro e clausole</i>	43,1	43,1	42,6	42,3	42,1	41,9
SALDI						
Saldo primario	26.126	27.211	48.288	71.772	84.802	91.643
<i>in % di PIL</i>	1,6	1,7	2,9	4,1	4,8	5,0
Saldo di parte corrente	2.370	14.319	33.054	53.287	66.120	70.731
<i>in % di PIL</i>	0,1	0,9	2,0	3,1	3,7	3,9
Indebitamento netto	-49.056	-42.820	-23.061	609	12.913	18.694
<i>in % di PIL</i>	-3,0	-2,6	-1,4	0,0	0,7	1,0
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	1.616,3	1.635,1	1.681,9	1.733,0	1.784,6	1.834,7
Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.						