

Scheda n. 21/2013

LA PROCEDURA PER DEFICIT ECCESSIVO CONTRO L'ITALIA

1. La Raccomandazione della Commissione europea sulla chiusura della procedura per deficit eccessivo dell'Italia

Il giorno 29 maggio, la Commissione europea ha presentato una Raccomandazione di decisione del Consiglio che abroga la decisione 2019/286/UE sull'esistenza di un deficit eccessivo in Italia (COM (2013) 385). L'atto trova la propria base giuridica nell'art. 126, par. 12, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo il quale il Consiglio, deliberando su raccomandazione della Commissione, a maggioranza qualificata e senza tener conto del voto dello Stato membro interessato, può abrogare la decisione relativa all'esistenza di un disavanzo eccessivo nel caso in cui questo sia stato corretto.

Nelle motivazioni della raccomandazione, la Commissione si sofferma, tra l'altro, sulla dichiarazione ufficiale resa dal Governo italiano il 17 maggio, volta a confermare gli impegni assunti con il Programma di stabilità 2013 e ad annunciare nuove misure da adottare nel pieno rispetto degli obiettivi di bilancio. Tali misure, contenute nel decreto legge n. 54/2013, comprendono la sospensione della rata di giugno dell'IMU sulle abitazioni occupate dal loro proprietario (IMU prima casa), e il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali attraverso una riallocazione delle risorse di bilancio disponibili oltre a quelle congelate in occasione della riforma del mercato del lavoro nel 2012.

Secondo la valutazione della Commissione tali misure, se attuate in modo coerente, "non hanno un'incidenza significativa sul deficit", che dovrebbe rimanere inferiore al valore di riferimento del 3% del PIL.

La Commissione ricorda altresì che a partire dal 2013, anno successivo a quello dell'avvenuta correzione del suo deficit eccessivo (rientrato al 3% già nel 2012), l'Italia deve "progredire a un ritmo soddisfacente in direzione del suo obiettivo a medio termine, anche per quanto concerne il rispetto dei criteri di spesa, e compiere progressi sufficienti in vista del rispetto del criterio di riduzione del debito".

L'abrogazione della procedura di deficit eccessivo è stata proposta anche per Lettonia, Lituania, Romania e Ungheria; è stata altresì suggerita una proroga del termine ultimo per rientrare nei parametri del Patto di stabilità per altri sei paesi: la proroga sarà di un anno per Paesi Bassi e Portogallo, e di due anni per Francia, Polonia, Slovenia e Spagna. La Commissione ha altresì raccomandato al Consiglio di aprire una procedura di deficit eccessivo per Malta e di decidere che il Belgio non ha posto in essere azioni efficaci per por fine al suo deficit eccessivo.

2. Le previsioni economiche di primavera

La dichiarazione della Commissione trarrebbe il proprio fondamento dalle Previsioni economiche di primavera, pubblicate il 3 maggio, secondo le quali - a conferma di un *trend* individuato già nei mesi precedenti - il rapporto deficit-PIL dovrebbe attestarsi nel 2013 al 2,9% (sotto dunque la soglia del 3% prevista dal Patto di stabilità), per calare ulteriormente al 2,5% nel 2014. Rispetto alle

precedenti previsioni della Commissione, costruite su un rapporto deficit/Pil nel 2012 al 2,9% e non al 3%, il deficit dovrebbe aumentare dello 0,8% per il 2013 e dello 0,4% per il 2014.

Più ampio è l'incremento percentuale sul fronte del debito, che dovrebbe aumentare del 3,3% nel 2013 (131,4% del Pil) e di 5,1 punti nel 2014 (132,2%). A pesare, per 2,5 punti, è l'effetto del decreto per la restituzione dei debiti contratti dalle Pubbliche amministrazioni.

Quanto all'andamento del Prodotto interno lordo, la Commissione peggiora la stima della recessione per quest'anno portandola da -1% a -1,3%. Si tratta comunque di una correzione in linea con quella del governo italiano. Per quanto riguarda il 2014, secondo Bruxelles l'Italia dovrebbe crescere dello 0,7% (poco meno dello 0,8% messo in conto nell'ultima rilevazione), mentre il governo ipotizza una crescita di 1,3 punti. Nelle valutazioni della Commissione, non ci sono chiari segni di ripresa nel breve periodo perché la fiducia di consumatori e imprese "resta in territorio negativo, indicando un'attività economica tuttora contratta nella prima metà dell'anno". Ma il pagamento dei 40 miliardi di debiti delle imprese da parte dello Stato dovrebbe "sostenere una leggera ripresa dal terzo trimestre".

Il tasso di disoccupazione, che nel 2012 ha raggiunto quota 10,7% dall'8,4% del 2011, dovrebbe aumentare ulteriormente nel 2013, attestandosi all'11,8%, e nel 2014, stabilizzandosi al 12,2%. Sono dati sostanzialmente in linea con quelli dell' Eurozona: nel 2013 il tasso di disoccupazione balzerà al 12,2% per poi passare al 12,1% l'anno prossimo.

Infine, per quanto concerne l'inflazione, il tasso è previsto all'1,6% nel 2013 e all'1,5% nel 2014 (valori rivisti al ribasso rispetto al 2% e all'1,7% delle precedenti previsioni).

3. La procedura per deficit eccessivo

La procedura per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia era stata avviata nell'ottobre del 2009, ai sensi dell'art. 104 del Trattato sulle Comunità europee (oggi art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), con la presentazione, il 7 ottobre 2009, di una relazione della Commissione nella quale si constatava che il rapporto tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo aveva superato la soglia di riferimento del 3%, e che il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, tradizionalmente superiore alla soglia del 60%, non si stava riducendo in misura sufficiente e non si avvicinava al valore di riferimento con ritmo adeguato. In data 11 novembre 2009 la stessa Commissione europea presentava le due raccomandazioni, previste dai paragrafi 6 e 7 dell'art. 126 TFUE, per una decisione del Consiglio sull'esistenza di un disavanzo eccessivo e per una raccomandazione del Consiglio al fine di far cessare un disavanzo eccessivo. Le rispettive decisione e raccomandazione venivano adottate dal Consiglio il 2 dicembre 2009.

4. La raccomandazione sulle politiche economiche dell'Italia nel 2013

Sempre il giorno 29 maggio la Commissione europea ha reso ufficiali le Raccomandazioni sulle politiche economiche degli Stati membri, da sottoporre all'approvazione del Consiglio europeo di giugno. Tali Raccomandazioni, che hanno la propria base giuridica negli artt. 121 e 148 del TFUE (per quanto attiene rispettivamente alla rispondenza delle politiche economiche degli Stati membri agli indirizzi di massima elaborati dal Consiglio e agli orientamenti cui attenersi in materia di occupazione), rappresenteranno l'atto conclusivo del Semestre europeo.

La Raccomandazione sul PNR e sul programma di stabilità dell'Italia sottolinea in primo luogo, nelle premesse, come lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del Governo sia ottimistico rispetto alle previsioni di primavera 2013 della Commissione, mentre risulta plausibile dal 2015 in poi, "ferma restando tuttavia l'attuazione piena delle riforme strutturali adottate, che non è scontata". Constatato che il disavanzo, ricondotto al 3% del PIL nel 2012, dovrebbe restare al di sotto di tale soglia nel 2013-14, la Raccomandazione si sofferma sul rapporto debito pubblico/PIL, che in base alle indicazioni del programma di stabilità dovrebbe raggiungere un picco nel 2013 per poi cominciare a scendere, grazie anche ai proventi da privatizzazioni, pari a un punto percentuale di PIL l'anno. Nelle previsioni di primavera, tuttavia, "il rapporto debito/PIL

continua a crescere, a causa, tra l'altro, del pagamento dei debiti commerciali, cui è imputabile un aumento di circa 2,5 punti percentuali nel 2013-14, mentre i proventi da privatizzazioni non sono inclusi poiché non ne sono ancora specificati i dettagli".

I provvedimenti che, nella raccomandazione, l'Italia è invitata ad adottare, sono raggruppabili in sei grandi aree:

- **Disavanzo e spesa pubblica**

Nel 2013, il disavanzo deve restare al di sotto del 3% del PIL; l'aggiustamento strutturale deve essere condotto a ritmo adeguato "e mediante un risanamento di bilancio favorevole alla crescita", in modo da conseguire e mantenere l'obiettivo a medio termine entro il 2014; vanno realizzati gli avanzi primari strutturali programmati per istradare su una traiettoria in discesa l'elevatissimo rapporto debito/PIL (che secondo le previsioni della Commissione dovrebbe raggiungere il 132,2% nel 2014); va perseguito un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica dando piena attuazione alle misure adottate nel 2012 e proseguendo nell'azione periodica di *spending review*.

- **Riforme della pubblica amministrazione**

Visto il permanere di "debolezze considerevoli nell'efficienza della pubblica amministrazione in termini di norme e procedure, qualità della *governance* e capacità amministrativa, con conseguenti ripercussioni sull'attuazione delle riforme e sul contesto in cui operano le imprese", è necessario potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione, migliorando il coordinamento tra livelli amministrativi; semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese; abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie; potenziare il quadro giuridico relativo alla repressione della corruzione (i cui costi sono stimati al 4% del PIL), anche rivedendo la disciplina dei termini di prescrizione; adottare misure strutturali per migliorare la gestione dei fondi dell'UE nelle regioni del Mezzogiorno in vista del periodo di programmazione 2014-2020, spingendosi oltre quanto conseguito con il Piano di Azione Coesione, che ha consentito di accelerare l'assorbimento dei fondi strutturali, ma si colloca nel quadro di una gestione complessiva dei fondi stessi poco ambiziosa, specie al Sud.

- **Riforme del settore bancario**

È necessario promuovere pratiche di governo societario che sfocino in una maggiore efficienza e redditività, per sostenere il flusso del credito alle attività produttive; agevolare la risoluzione dei prestiti in sofferenza iscritti nel bilancio delle banche; promuovere maggiormente lo sviluppo dei mercati dei capitali al fine di diversificare e migliorare l'accesso delle imprese ai finanziamenti, soprattutto sotto forma di partecipazione al capitale.

- **Interventi sul mercato del lavoro**

Va data attuazione effettiva alle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari in modo da permettere un miglior allineamento dei salari alla produttività; vanno realizzati ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro, specie di donne e giovani; vanno potenziate l'istruzione professionalizzante e la formazione professionale, resi più efficienti i servizi pubblici per l'impiego e quelli di orientamento e consulenza per gli studenti del ciclo terziario; vanno intensificati gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare qualità e risultati della scuola, anche mediante una riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti.

- **Revisione del sistema delle imposte**

Il carico fiscale dev'essere trasferito da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente; va rivisto l'ambito di applicazione delle esenzioni e aliquote ridotte dell'IVA e delle agevolazioni fiscali dirette e si deve procedere alla riforma del catasto, allineando estimi e rendite ai valori di

mercato; è necessario proseguire nella lotta all'evasione fiscale, migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

- Apertura del mercato nel settore dei servizi

È necessario eliminare le restrizioni che sussistono nei servizi professionali e promuovere l'accesso al mercato, ad esempio, nel settore dei servizi pubblici locali (estendendo il ricorso agli appalti pubblici in vece delle concessioni dirette); attivare rapidamente le misure per migliorare le condizioni di accesso al mercato nelle industrie di rete, in particolare dando priorità alla costituzione dell'Autorità di regolamentazione dei trasporti; potenziare la capacità infrastrutturale concentrandosi sulle interconnessioni energetiche, sul trasporto intermodale e, nelle telecomunicazioni, sulla banda larga ad alta velocità, tra l'altro al fine di superare le disparità tra Nord e Sud.

5. La sorveglianza delle politiche macroeconomiche

Si ricorda che la procedura per deficit eccessivo costituisce il cd. "braccio correttivo" del Patto di stabilità; esso è preceduto e accompagnato dal cd. "braccio preventivo", volto a constatare l'esistenza di squilibri macroeconomici e disciplinato dall'art. 121 del TFUE. L'azione di sorveglianza sulle politiche macroeconomiche degli Stati membri costituisce il fulcro del "Semestre europeo", e coinvolge tutti gli Stati membri, indipendentemente dall'esistenza o meno di un disavanzo eccessivo. È all'interno di quest'azione di sorveglianza preventiva che l'Italia rientrerà nel caso fosse confermata la chiusura della procedura aperta a fine 2009. Merita pertanto particolare attenzione quanto rilevato, per quanto concerne il nostro Paese, nella Comunicazione della Commissione dello scorso 10 aprile, "Risultati degli esami approfonditi ai sensi del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici" (COM (2013) 199). L'Italia, insieme alla Francia e all'Ungheria, rientra tra i Paesi "che presentano squilibri macroeconomici da monitorare e che necessitano di un intervento deciso": una categoria che, nel linguaggio della Commissione, si colloca in una posizione intermedia tra i Paesi che "presentano squilibri macroeconomici eccessivi" (Spagna e Slovenia) e i Paesi che "presentano squilibri macroeconomici da monitorare e che necessitano di un intervento" (Gran Bretagna, Paesi Bassi e Svezia, tra gli altri). In particolare, per quanto riguarda l'Italia, "l'andamento delle esportazioni e la relativa perdita di competitività, nonché l'elevato debito pubblico in un contesto di crescita debole, devono essere oggetto di un'attenzione costante nell'ambito di un ampio programma di riforme al fine di ridurre il rischio di effetti negativi sul funzionamento dell'economia italiana e dell'Unione economica e monetaria, viste le particolari dimensioni di questa economia".

29 maggio 2013

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)