



Servizio del bilancio  
del Senato

n.b. nota breve

XVII legislatura  
Nota breve n. 8  
Novembre 2014

## **Il rapporto della Commissione europea sui progressi dell'Italia nella correzione degli squilibri macroeconomici**

Il 10 novembre scorso la Commissione europea ha pubblicato il primo rapporto sui progressi compiuti nelle riforme dall'Italia e dagli altri Paesi membri che presentano squilibri macroeconomici eccessivi. In questa Nota breve presentiamo una sintesi delle valutazioni compiute dalla Commissione europea.

n.b.

## Il rapporto sui progressi dell'Italia nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici

Il 10 novembre scorso la Commissione europea ha pubblicato, nell'ambito degli adempimenti previsti dalla procedura per gli squilibri macroeconomici (*Macroeconomic Imbalances Procedure* - MIP) il primo rapporto sui progressi compiuti nelle riforme dall'Italia e dagli altri Paesi membri che presentano squilibri macroeconomici eccessivi<sup>1</sup>. La riforma della *governance* economica europea del 2011 (c.d. *six pack*) ha posto una maggiore enfasi sulla sorveglianza macroeconomica, attraverso l'introduzione di meccanismi sia preventivi sia correttivi. La procedura per gli squilibri macroeconomici opera secondo modalità delineate in due regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>2</sup>, adottati in base all'articolo 121, comma 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il primo regolamento definisce le caratteristiche della nuova procedura di sorveglianza e riguarda tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Il secondo - che riguarda i soli paesi dell'area euro - articola il meccanismo che garantisce il rispetto dei nuovi parametri, inclusa la previsione di potenziali sanzioni.

Con riferimento alla parte preventiva, la procedura si basa su di un meccanismo di allerta che identifica in quali Stati membri vi siano indicatori di potenziali squilibri macroeconomici in corso di emersione che potrebbero richiedere approfondimenti ulteriori.

La valutazione, demandata alla Commissione europea, si basa su un quadro di riferimento composto da 11 indicatori economici (*scoreboard*). Per ciascun indicatore sono precisate delle soglie di allerta, che possono individuare livelli sia eccessivamente alti che eccessivamente bassi della variabile. Il quadro di tali indicatori, accompagnato da una analisi economica, viene presentato in un rapporto annuale presentato solitamente nel mese di novembre, l'*Alert Mechanism Report*, che fissa il punto di inizio del ciclo annuale della procedura. Le conclusioni dell'*Alert Mechanism Report* vengono esaminate dal Consiglio dell'Unione europea e dall'Eurogruppo. Il rapporto identifica gli Stati membri che sono a rischio di squilibrio macroeconomico e che si ritiene debbano essere sottoposti ad una analisi più approfondita (*In Depth Review* - IDR).

Se, in seguito all'analisi approfondita, la situazione del paese viene considerata non problematica, la Commissione non propone alcun passo aggiuntivo. Se, invece, la Commissione ritiene che esista uno squilibrio macroeconomico, essa può redigere una proposta di raccomandazione per lo Stato membro. Se, infine, la Commissione ritiene che vi siano squilibri rilevanti, può proporre al Consiglio di aprire una Procedura di squilibrio eccessivo (*Excessive Imbalance Procedure* - EIP), la cui regolamentazione ricade nell'ambito del braccio correttivo della nuova procedura.

Qualora l'esame sul singolo paese fatto nell'ambito della sorveglianza evidenzi l'esistenza di gravi squilibri, il Consiglio dichiara l'esistenza di uno squilibrio

macroeconomico e adotta una Raccomandazione che chiede allo Stato membro di attivare misure correttive entro uno specifico termine temporale. Lo Stato membro è tenuto a presentare un Piano di azione correttiva (*Correction Action Plan*), nel quale viene definito il calendario per l'adozione delle misure di correzione, con l'individuazione di precise azioni di *policy* e precisi termini di attuazione<sup>3</sup>.

Nell'ambito della procedura appena descritta, il 13 novembre 2013 la Commissione europea ha presentato il terzo *Alert Mechanism Report*<sup>4</sup>, sulla base del quale sono stati selezionati i paesi membri che necessitavano una analisi approfondita circa l'esistenza di squilibri macroeconomici. L'Italia era tra questi e nella sua terza analisi approfondita, pubblicata il 5 marzo 2014, la Commissione europea ha sottolineato i rischi associati all'elevato livello di debito pubblico e alla debole competitività esterna, entrambi aventi origine dalla bassa crescita della produttività. Sulla base del Programma di stabilità e del programma nazionale di riforma presentati dall'Italia nell'aprile 2014, nel giugno 2014 la Commissione europea ha proposto una serie di otto raccomandazioni specifiche per l'Italia, successivamente adottate dal Consiglio dell'Unione europea<sup>5</sup>. Inoltre, la prima raccomandazione diretta ai Paesi membri dell'area dell'euro richiedeva una valutazione dei progressi compiuti dai Paesi con squilibri eccessivi. La Commissione europea ha, pertanto, istituito uno specifico monitoraggio dei progressi compiuti dai Paesi membri nell'adozione delle misure politiche che possano contribuire alla riduzione degli squilibri. Sulla scorta di tale intendimento, una prima missione di monitoraggio è stata compiuta in Italia nei giorni 15-17 settembre scorsi, e la conseguente relazione - qui esaminata - è stata pubblicata lo scorso 10 novembre e sarà aggiornata all'inizio del 2015 sulla base dei risultati di una seconda missione. Il rapporto riflette il contenuto della Nota di aggiornamento al DEF 2014 e le successive modifiche apportate con la Relazione al Parlamento della fine di ottobre 2014, mentre non tiene conto del disegno di legge di Stabilità 2015<sup>6</sup>.

## Stato delle riforme rilevanti per gli squilibri macroeconomici

Dopo una breve rassegna dei recenti sviluppi macroeconomici, contenuta nella seconda sezione, il rapporto analizza la condizione delle principali riforme ritenute necessarie per ridurre gli squilibri macroeconomici.

### 1) Misure relative alle finanze pubbliche e alla sostenibilità del debito pubblico

L'elevato debito pubblico costituisce uno dei più importanti squilibri macroeconomici del Paese. Esso può avere effetti

<sup>1</sup> Cfr. Commissione europea, *Italy - Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*, novembre 2014.

<sup>2</sup> Regolamenti (UE) n. 1176 (sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici) e n. 1174 (sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro) del 2011.

<sup>3</sup> Cfr., per maggiori dettagli, Servizio del bilancio del Senato, *La governance economica europea*, Elementi di documentazione n. 3, giugno 2013.

<sup>4</sup> Cfr. Commissione europea, *Alert Mechanism Report 2014*, COM(2013) 790 final, 13 novembre 2013.

<sup>5</sup> Cfr. Servizio del bilancio del Senato e Servizio studi della Camera dei deputati, *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014, (DOC. LVII, n. 2-bis) - Le politiche di settore*, Documentazione di finanza pubblica, n. 7, ottobre 2014.

<sup>6</sup> Il rapporto non fornisce alcuna valutazione degli obiettivi di bilancio, in quanto questa sarà contenuta nel rapporto sul Documento programmatico di bilancio 2015 atteso nei prossimi giorni.

negativi sulla crescita sia per l'elevata tassazione attesa necessaria a contenerlo sia per l'elevata spesa per interessi che sottrae risorse a impieghi produttivi. L'elevato *stock* di debito comporta inoltre un elevato rischio di rifinanziamento, sottopondo il Paese alle incertezze derivanti dalla volatilità dei mercati finanziari. Nonostante ciò, il processo di consolidamento delle finanze pubbliche italiane è stato rallentato. Nella Nota di aggiornamento al DEF 2014, come modificata dalla Relazione di variazione del 28 ottobre 2014, i saldi programmatici di bilancio, sia nominali che strutturali, sono stati peggiorati rispetto al quadro programmatico delineato nel Programma di stabilità (PdS) contenuto nel DEF 2014 della scorsa primavera. Il rapporto debito/PIL è previsto raggiungere il valore massimo nel 2015 e poi riprendere la discesa dal 2016, sebbene ad un ritmo inferiore rispetto a quanto previsto nel PdS 2014. Il rapporto sottolinea, inoltre, l'incertezza che caratterizza la nuova fase della *spending review*<sup>7</sup>. I provvedimenti legislativi approvati finora hanno consentito risparmi di spesa pari a circa 0,3 per cento del PIL<sup>8</sup>, mentre la stabile integrazione del processo di *spending review* nella programmazione di bilancio pluriennale attraverso il *performance budgeting* non è ancora stata attuata. La Commissione, inoltre, manifesta preoccupazione per il cambiamento di strategia che ha portato a richiedere ai singoli Ministeri l'individuazione delle proposte di risparmio. Se ciò può contribuire ad accrescere il senso di partecipazione e condivisione degli obiettivi (*ownership*, nella terminologia della *spending review*), la Commissione europea paventa il rischio che questo approccio possa ridurre la qualità delle misure di riduzione della spesa e, conseguentemente, compromettere lo sforzo di migliorare l'efficienza della spesa pubblica come strumento di crescita economica<sup>9</sup>. L'incertezza riguardo le sorti della *spending review* rischia inoltre di mettere a repentaglio la realizzazione di alcune misure, come ad esempio la riduzione del cuneo fiscale, che dovrebbero essere finanziate dai risparmi di spesa. Il programma di privatizzazioni presenta analogamente dei ritardi di implementazione. L'annuncio relativo agli incassi da privatizzazione pari a 0,7 punti percentuali di PIL nel periodo 2014-2017 contenuto nel PdS del 2014 è stato confermato nella Nota di aggiornamento al DEF 2014 ed esteso al 2018, ma la Commissione osserva che al momento non sono state fornite informazioni dettagliate sull'ammontare delle quote, sulle società in vendita e sui tempi di attuazione. Per il 2014, tuttavia, ci si attesterà intorno allo 0,4 per cento a causa del ritardo di alcune operazioni annunciate<sup>10</sup>. Il programma di

razionalizzazione delle società partecipate locali presentato dal Commissario straordinario per la revisione della spesa può facilitarne la privatizzazione, secondo la Commissione europea. Infine, la Commissione europea rileva che l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) è ormai operativo e sta allestendo la struttura necessaria allo svolgimento del ruolo assegnatogli nel processo di bilancio.

## 2) *Misure relative alla crescita della produttività e alla competitività esterna*

Il rapporto osserva che la bassa crescita della produttività che caratterizza l'economia italiana dalla metà degli anni '90 ha le sue radici in numerose debolezze strutturali. Tra le principali riforme in grado di affrontare le debolezze del sistema economico italiano, la Commissione individua quella del mercato del lavoro. In particolare, la legge delega attualmente in discussione (c.d. *Jobs act*), muovendosi in linea con la riforma del 2012 (legge n. 92 del 2012) mira a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, accrescere la flessibilità in uscita e realizzare una rete integrata di ammortizzatori sociali. Secondo la Commissione, sono potenzialmente importanti i benefici derivanti dalla riforma delle politiche del lavoro attive e passive. L'efficacia della riforma dipenderà molto dal disegno e dall'implementazione dei decreti attuativi. Il rapporto attribuisce molta importanza all'implementazione dell'accordo sulla rappresentanza sindacale nella contrattazione a livello settoriale e di impresa siglato nel gennaio 2014, quale strumento per rendere la struttura salariale maggiormente rispondente allo sviluppo della produttività e delle condizioni del mercato del lavoro locale. La Commissione valuta positivamente le misure di riduzione del cuneo fiscale introdotte nell'aprile 2014 e l'intenzione di rifinanziarle per il 2015 attraverso riduzioni di spesa, nonché la delega fiscale (legge n. 23 del 2014) e i tre decreti delegati finora adottati (riforma delle commissioni catastali, semplificazione del sistema fiscale, revisione della tassazione sulla produzione e il consumo del tabacco). La Commissione sottolinea, tuttavia, i rischi associati al ritardo nell'implementazione di altre misure, quali la revisione delle c.d. spese fiscali e la tassazione ambientale, le quali dovrebbero finanziare un'ulteriore riduzione del cuneo fiscale. Tali ritardi rischiano di non far rispettare il termine per l'approvazione di tutti i decreti previsti dalla delega fiscale, fissato per marzo 2015. Le raccomandazioni nel settore dell'educazione potrebbero essere considerate rispettate, secondo la Commissione, se tutte le misure previste dal Governo fossero implementate entro la metà del 2015. Il processo di apertura del mercato dei servizi e delle industrie a rete, invece, richiede nuovo slancio dopo la pausa seguente le misure adottate nel 2012. In particolare, la Commissione osserva che la legge annuale per il mercato e la concorrenza, che avrebbe dovuto tener conto delle raccomandazioni dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, prevista dalla legge n. 99 del 2009, non è mai stata adottata, sebbene alcuni provvedimenti in materia siano stati inseriti in altre leggi. La Commissione pone, inoltre, particolare attenzione sulla riforma dei servizi

---

delle società interessate avesse tempo di predisporre un piano industriale tale da garantire una adeguata valorizzazione degli *asset*. Il Governo intende comunque colmare il *gap* nel corso del biennio 2015/2016”.

<sup>7</sup> Cfr., per una descrizione dei principi sottostanti e dell'evoluzione normativa, Servizio del bilancio del Senato, [La spending review e il Programma di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa](#), Elementi di documentazione n. 9, marzo 2014.

<sup>8</sup> Decreti-legge n. 35 del 2013 e n. 4 e 66 del 2014.

<sup>9</sup> Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) sottolinea in proposito, sul [proprio sito internet](#), che “tale scelta, secondo le valutazioni del Governo, fa parte di una riorganizzazione strutturale della spesa pubblica che passa anche per una maggiore responsabilizzazione dei Ministri e degli amministratori locali nelle deliberazioni di spesa”.

<sup>10</sup> Il MEF sottolinea, in proposito, sul [proprio sito](#) che “effettivamente alcune operazioni sono state posticipate, sia perché le condizioni di mercato non sono state favorevoli, sia perché si è ritenuto opportuno che il nuovo *management* insediato in alcune

pubblici locali, e specialmente del trasporto locale. Numerosi sono stati i provvedimenti per la semplificazione del contesto imprenditoriale, ma il loro carattere frammentario e i ritardi di implementazione possono ridurre notevolmente l'efficacia. Ad esempio, nota la Commissione, non è ancora stata adottata la maggior parte dei provvedimenti attuativi del decreto c.d. "Semplifica Italia" (decreto-legge n. 5 del 2012). Alcuni passi sono stati compiuti per eliminare i colli di bottiglia infrastrutturali che caratterizzano i settori dell'energia, del gas, dei trasporti e delle telecomunicazioni. In particolare, sono state individuate alcune infrastrutture strategiche che beneficeranno di un processo di autorizzazione semplificato ed è stata disposta l'accelerazione dell'implementazione di progetti per infrastrutture di trasporto già finanziate per un totale di 27,1 miliardi di euro. La Commissione valuta positivamente simili misure ma pone in guardia sulla necessità di monitorarne l'impatto sulle finanze pubbliche, anche in termini di passività potenziali. Una valutazione positiva viene riservata anche ai significativi progressi compiuti dall'Italia nel consentire e incentivare l'accesso delle imprese a fonti di finanziamento diversificate. Il rapporto segnala, in particolare, le misure riguardanti l'ACE, i mini-bond, l'incentivo alla quotazione azionaria delle piccole e medie imprese, l'incentivo agli investitori istituzionali esteri a finanziare l'economia reale, l'istituzione di fondi di fondi della Cassa Depositi e Prestiti. La maggior parte di queste misure sono state completamente implementate e, in base a recenti segnali, la Commissione ritiene che siano efficaci.

### 3) Misure relative all'assetto istituzionale

Il rapporto dedica quindi particolare attenzione agli sforzi di riforma istituzionale che il Paese sta compiendo. La Commissione riconosce che la capacità di implementare le misure recentemente adottate rimane il "tallone di Achille" del Paese, nonostante l'impeto riformatore degli ultimi mesi. In particolare, vengono individuati tre ordini di problemi. In primo luogo, il processo legislativo è spesso lungo. La frammentazione legislativa derivante dalla ripartizione delle misure in diversi strumenti legislativi e dall'uso frequente della decretazione di urgenza che favorisce l'adozione di misure parziali a discapito di riforme strutturali organiche, oltre ai ritardi nell'adozione dei provvedimenti attuativi, producono un quadro giuridico incerto per gli attori coinvolti. In secondo luogo, l'efficacia delle misure è ridotta dalla sovrapposizione di competenze tra Stato e regioni e dalla mancanza di coordinamento nella suddivisione delle responsabilità tra amministrazioni pubbliche centrali e locali, nonché dall'esistenza di numerose regole e procedure amministrative a livello locale. In terzo luogo, l'effettiva applicazione delle nuove misure è ostacolata e scoraggiata dall'inefficienza del sistema giudiziario. Secondo la Commissione europea, le menzionate debolezze istituzionali dovrebbero essere affrontate e risolte prioritariamente per permettere alle riforme in materia economica di manifestare i propri effetti. A sostegno di questa posizione, viene citato il Rapporto sulla competitività globale 2014-2015 del *World*

*Economic Forum*<sup>11</sup>, secondo cui l'Italia si trova nelle ultime posizioni della classifica di 144 paesi per quanto riguarda la trasparenza del processo decisionale politico, il peso della regolamentazione pubblica, l'efficienza del sistema legale, i favoritismi nelle decisioni dei funzionari pubblici e la fiducia pubblica nei politici. La Commissione europea ritiene utile a questo scopo anche la riorganizzazione e razionalizzazione delle competenze delle province, la riforma della legge elettorale e l'approvazione della riforma costituzionale attualmente in discussione.

Con specifico riferimento alla pubblica amministrazione, il rapporto, pur riconoscendo gli sforzi messi in campo con le misure più recenti (in particolare i decreti-legge n. 69 del 2013 e n. 90 del 2014), ritiene che i passi più ambiziosi potranno essere introdotti con il disegno di legge sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione attualmente in discussione in Senato<sup>12</sup>, il quale, quando approvato, consentirà al Governo di riorganizzare ulteriormente la pubblica amministrazione, fra l'altro con riferimento ai servizi pubblici locali, alla valutazione della *performance* dei dirigenti e alla prevenzione della corruzione. Il rapporto valuta positivamente anche il varo dei provvedimenti di riforma della giustizia (decreti-legge n. 138 del 2011, n. 69 del 2013, n. 90 e n. 132 del 2014) e per la prevenzione e repressione della corruzione (ampliamento delle competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione con il decreto-legge n. 90 del 2014).

Con riferimento al ritardo nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, la sequenza di provvedimenti adottati a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013 ha consentito di pagare 31,3 miliardi di euro di debiti arretrati entro la fine di settembre 2014. La Commissione osserva che, se tutti gli adempimenti verranno implementati nei tempi previsti, l'Italia sarà in grado di rispettare la Direttiva europea sui ritardi di pagamento entro il 2015<sup>13</sup>. Infine, pur riconoscendo l'adozione di misure per il miglioramento della gestione dei fondi strutturali europei, il rapporto sottolinea che la lentezza nella loro implementazione ne pone a rischio l'efficacia.



**nota breve**  
Sintesi di argomenti di attualità  
del Servizio bilancio del Senato

I testi sono disponibili alla pagina  
<<http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>>

progetto grafico the washing machine

<sup>11</sup> Cfr. World Economic Forum, [Global Competitiveness Report 2014-2015](#).

<sup>12</sup> Cfr. [l'Atto Senato n. 1577](#) (Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche) in corso di esame in Commissione.

<sup>13</sup> Nel giugno 2014 la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione contro l'Italia per la violazione della direttiva europea sui ritardi di pagamento entrati in vigore il 16 marzo 2013.