servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Scheda n. 2/2013

IL SEMESTRE EUROPEO

PREMESSA

Il Consiglio europeo di marzo rappresenta uno snodo centrale nel corso del cosiddetto "Semestre europeo", introdotto a partire dal 2011 per coordinare le azioni finalizzate a raggiungere gli obiettivi della Strategia "Europa 2020".

Lanciata da una comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010, e subentrata alla cd. "Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione", la Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva mira a uscire dalla crisi che continua ad affliggere l'economia di molti paesi UE, colmando al contempo le lacune del modello europeo di crescita e creando le condizioni per un diverso tipo di sviluppo economico, più sostenibile e solidale. A tal fine, l'Unione si è data cinque obiettivi da realizzare entro la fine del decennio - che riguardano l'occupazione, l'istruzione, la ricerca e innovazione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà, il clima e l'energia -, e ha individuato sette iniziative prioritarie su cui dovrebbero concentrarsi gli sforzi congiunti dell'Unione e degli Stati membri: innovazione, economia digitale, occupazione, giovani, politica industriale, lotta alla povertà, uso efficiente delle risorse.

Il "Semestre europeo" si prefigge in particolare di effettuare un'analisi dettagliata dei programmi di riforme strutturali ed economiche di ciascun paese dell'UE, che si concluda con l'adozione di raccomandazioni, anch'esse per Stato membro, valide per i successivi 12-18 mesi.

Queste le principali fasi del Semestre europeo:

- Adozione da parte della Commissione, di solito intorno al mese di novembre, dell'Analisi annuale della crescita, che definisce le priorità per l'anno successivo in materia di promozione della crescita e dell'occupazione;
- Definizione, in occasione del Consiglio europeo di marzo, degli orientamenti dell'UE per le politiche nazionali, accompagnata da un punto sulla situazione macroeconomica dell'area, sui progressi registrati per conseguire i cinque obiettivi della Strategia Europa 2020 e sui passi avanti nell'ambito delle iniziative prioritarie;
- Presentazione da parte degli Stati membri, nel mese di aprile, dei piani per il risanamento delle finanze pubbliche (Programmi di stabilità o convergenza) e delle riforme e misure da adottare per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e solidale (Programmi nazionali di riforma);
- Valutazione dei programmi degli Stati membri da parte della Commissione, e presentazione di raccomandazioni per Paese, discusse dal Consiglio e approvate dal Consiglio europeo di giugno.

Essendo profondamente associato al cosiddetto "braccio preventivo" del Patto di stabilità (del quale la presentazione dei Programmi di stabilità e di riforma e le raccomandazioni agli Stati

membri costituiscono l'ossatura), il Semestre europeo potrebbe essere profondamente trasformato, nella sua stessa articolazione, dalle nuove proposte che la Commissione europea formalizzerà a breve, medio e lungo termine, a partire dalla comunicazione "Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita: Avvio del dibattito europeo", presentata lo scorso 28 novembre.

La presente scheda di lettura provvederà pertanto a fornire un quadro aggiornato dell'attuale Semestre, per poi illustrare gli elementi di potenziale novità contenuti nella comunicazione di novembre e nelle due ulteriori comunicazioni presentate il 20 marzo.

Il SEMESTRE 2012-2013

L'analisi annuale della crescita 2013

Per quanto concerne il Semestre europeo 2012-2013, esso è stato inaugurato il 28 novembre 2012 dalla Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita 2013", accompagnata da un "Progetto di relazione comune sull'occupazione", da una "Relazione sul meccanismo di allerta per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici" e da una "Relazione sullo stato di integrazione del mercato unico".

Il quadro delineato nell'Analisi annuale della crescita e nei documenti allegati - e basato sulle previsioni economiche di autunno - rileva il permanere di una situazione economica molto fragile, con un'ulteriore contrazione del PIL dello 0,3% nell'UE e dello 0,4% nella zona euro. Appare pertanto improbabile che l'UE possa colmare il ritardo già accumulato nella *roadmap* che dovrebbe portare al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020, ed è necessario porre in essere una serie di iniziative per far fronte alle gravi conseguenze sociali della crisi (*in primis*, l'ulteriore incremento del tasso di disoccupazione verificatosi nel 2012, con due milioni in più di cittadini europei senza lavoro e una percentuale globale del 10,6% nell'Unione e dell'11,6% nella zona euro).

Le proposte formulate dalla Commissione individuano cinque priorità:

- Portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita;
- Ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia;
- Promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e per il futuro;
- Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi;
- Modernizzare la pubblica amministrazione.

Tra i vari documenti di accompagnamento, particolare rilievo, per l'Italia, hanno la relazione sul meccanismo d'allerta e la relazione sull'occupazione.

Per quanto concerne la prima, nel maggio 2012 la Commissione aveva concluso che l'Italia stava registrando gravi squilibri, "in particolare per quanto concerne gli sviluppi legati ai risultati delle esportazioni, alla competitività e alle implicazioni del debito pubblico elevato". Nel quadro di valutazione aggiornato a novembre, due indicatori superano ancora la soglia indicativa, ossia le perdite di quote del mercato delle esportazioni e il debito della pubblica amministrazione. "In particolare, dall'adozione dell'euro si sono accumulate perdite sia della competitività di prezzo che della competitività non di prezzo". D'altro canto, il disavanzo delle partite correnti va diminuendo "e si prevede che la bilancia commerciale registrerà un avanzo nel 2012", soprattutto a causa del drastico calo delle importazioni legato all'indebolimento della domanda interna. "La bassa produttività rimane il principale ostacolo a un duraturo miglioramento della posizione competitiva dell'Italia e alle prospettive di crescita economica. Le riforme strutturali adottate di recente, volte a favorire la competitività sul mercato, a risolvere la segmentazione del mercato del lavoro, a rendere il sistema fiscale più favorevole alla crescita e a migliorare il contesto imprenditoriale, dovrebbero contribuire a ravvivare

l'aumento della produttività a medio termine". In conclusione del suo esame, la Commissione, "anche tenendo conto dello squilibrio grave riscontrato nel mese di maggio, ritiene utile procedere ad un ulteriore esame dei possibili rischi e dei progressi nella correzione degli squilibri con un'analisi approfondita".

Per quanto concerne la relazione sull'occupazione, il quadro globale delineato dalla Commissione è fortemente negativo e preoccupante: nel 2012 il numero di disoccupati è salito di due milioni, superando globalmente i 25 milioni. La situazione varia notevolmente tra un paese europeo e l'altro, con una forbice che va dal 5% scarso fino al 25%. I giovani sono la categoria più colpita, con tassi di disoccupazione che in alcuni paesi superano il 50%. L'Italia è tra gli Stati membri in cui tale fenomeno appare più grave e radicato, con una percentuale di cd. "NEET" (giovani che non sono né occupati, né impegnati in corsi di studio o formazione) inferiore solo a quella del Belgio.

Le previsioni economiche di febbraio

Il quadro economico tracciato dall'*Economic Forecast* della Commissione, pubblicato nel mese di febbraio, ha confermato nel complesso la situazione evidenziata dalla Analisi annuale della crescita, ipotizzando in primo luogo per il 2013 il ritorno a una crescita, seppur contenuta e non equamente distribuita tra tutti gli Stati membri, per alcuni dei quali un incremento ridotto del PIL non è prevedibile prima della seconda metà dell'anno. "La contrazione delle attività economiche negli Stati membri vulnerabili", affermano le previsioni economiche di febbraio, "nasconde un processo di aggiustamento favorito dalle recenti riforme, che conferiranno alla crescita della competitività e al consolidamento dei conti pubblici un carattere strutturale, ponendo le condizioni per un'accelerazione della crescita nel 2014". Preoccupante appare invece il quadro offerto dal mercato del lavoro, con una disoccupazione ancora in crescita nel 2013 e un conseguente, forte impatto sociale.

Per quanto concerne in particolare l'Italia, le previsioni economiche collocano, per il 2013, il PIL reale in flessione dell'1%, rispetto al picco negativo del -2,2% del 2012 e a un ritorno del segno positivo nel 2014 (+0,8%). Il tasso di inflazione dovrebbe calare dal 2,5% del 2013 a un 1,8% (1,5% nel 2014), mentre il tasso di disoccupazione si attesterà al 12,2% (+0,8% rispetto ai valori dello scorso anno) e rimarrà sostanzialmente invariato (12,1%) anche nel 2014.

Per quanto concerne il processo che dovrebbe condurre al pareggio di bilancio, le previsioni della Commissione valutano, a 2012 consolidato, una riduzione del deficit al 2,9% del PIL (contro il 3,9% nel 2011), e ipotizzano un ulteriore calo al 2,1% nel 2013 e nel 2014, grazie alla piena attuazione delle misure di consolidamento adottate nel biennio 2011-2012. In termini strutturali, la Commissione prevede che l'Italia raggiunga una posizione di bilancio in sostanziale equilibrio nel 2013 (-0,1% nel 2013 e -0,5% nel 2014), con un avanzo primario strutturale che dovrebbe raggiungere il 5% del PIL nel 2013 e calare in modo solo marginale nel 2014. Il debito lordo dovrebbe a sua volta raggiungere il picco del 128,1% del PIL nel 2013 prima di calare nel 2014 grazie all'avanzo primario e alla ripresa economica.

Il Consiglio europeo di marzo

Il Consiglio europeo del 14 e 15 marzo ha fatto proprie le valutazioni espresse dalla Commissione nell'Analisi della crescita, al termine di un ampio dibattito incentrato soprattutto sulle modalità per rilanciare gli obiettivi e le linee d'azione della Strategia Europa 2020 senza inficiare i vincoli di bilancio degli Stati membri, come delineati nel Patto di stabilità. Il dibattito ha preso le mosse da una distinzione di posizioni tra gli Stati membri (tra cui Italia, Francia e Spagna) favorevoli a svincolare dagli obiettivi di risanamento del bilancio - per i soli paesi virtuosi, che abbiano conseguito cioè l'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio - talune linee d'azione - da individuare al termine di una riflessione comune - in grado di rilanciare la crescita e di creare nuova occupazione (cd. *Golden Rule*), e quelli (tra cui Germania, Regno

Unito e paesi scandinavi) che vedono nel pieno rispetto dei vincoli di bilancio e nel rigore una *condicio sine qua non* per la ripresa e soprattutto per la stabilità economica dell'Unione.

Il punto più delicato e dibattuto delle conclusioni del Consiglio europeo è stato quindi inevitabilmente quello connesso alla nozione di un "risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita", sulla quale si è raggiunta una formula di compromesso di non facile interpretazione.

In particolare, il punto 4 delle conclusioni recita: "Il Consiglio europeo ricorda che, nel pieno rispetto del patto di stabilità e crescita, le possibilità offerte dal quadro di bilancio esistente dell'UE per equilibrare la necessità di investimenti pubblici produttivi con gli obiettivi della disciplina di bilancio potranno essere sfruttate nel braccio preventivo del patto stesso". Poiché per "braccio preventivo" si intende la procedura, interna al semestre, in base alla quale tutti gli Stati membri sono tenuti a presentare entro aprile (all'indomani, dunque, del Consiglio europeo di marzo) i loro programmi di stabilità e di convergenza, sottoponendoli al vaglio della Commissione, le conclusioni del Consiglio europeo sembrano suggerire la possibilità per gli Stati stessi che possano contare su un rapporto defiicit-PIL inferiore al 3%, di sfruttare a pieno i margini previsti dal Patto di stabilità, includendo all'interno dei loro documenti di programmazione misure a breve termine e interventi pubblici a favore della crescita e potendo contare, in presenza di un impegno virtuoso verso la stabilità di bilancio, su una valutazione maggiormente flessibile e "benevola" da parte della Commissione, all'atto di formulare le proprie raccomandazioni.

Per quanto concerne la crescita e l'occupazione, le conclusioni del Consiglio europeo si concentrano in particolare su tre ambiti considerati della massima importanza: l'iniziativa a favore della disoccupazione giovanile, verso la quale sono state convogliate rilevanti risorse inutilizzate e provenienti dai fondi strutturali, e che dovrebbe decollare dal gennaio 2014; la conclusione rapida dei lavori su tutte le proposte legislative connesse all'Atto per il mercato unico I (direttive contabili, qualifiche professionali, appalti pubblici, distacco dei lavoratori, firma elettronica); la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese attraverso la regolamentazione intelligente.

Come già evidenziato, il Semestre europeo proseguirà, durante il mese di aprile, con la presentazione da parte dei Governi degli Stati membri dei Programmi di stabilità o di convergenza e dei Programmi nazionali di riforma.

LE NOVITÀ FUTURE NELL'ARTICOLAZIONE DEL SEMESTRE EUROPEO

Il *Blueprint* della Commissione europea

La Comunicazione della Commissione "Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita: Avvio del dibattito europeo" (COM (2012) 777), pubblicata il 28 novembre 2012 e nota anche come *Blueprint*, dopo aver dato conto delle principali riforme introdotte per rafforzare l'UEM e al contempo far fronte alla crisi economica e dei mercati finanziari, fornisce un quadro degli ulteriori interventi da preventivare nel breve, medio e lungo termine.

- Nel breve termine (dal 6 ai 18 mesi) dovrebbe essere data piena attuazione al semestre europeo e al six-pack e dovrebbe essere approvato e attuato rapidamente il two-pack (come poi avvenuto nel mese di marzo, in prima lettura presso il Parlamento europeo); andrebbe predisposto e reso operativo un corpus unico di norme in tema di regolamentazione e vigilanza finanziaria e presentate proposte relative al meccanismo di vigilanza unico e a un meccanismo unico di risoluzione per le crisi nel settore bancario; andrebbe presa una decisione rapida in merito al prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP); andrebbe introdotto un meccanismo per il coordinamento *ex ante* delle grandi

riforme e creato uno "strumento di convergenza e di competitività"; andrebbero previste misure atte a promuovere gli investimenti nella zona euro e a rafforzarne la rappresentanza esterna;

- Nel medio termine (dai 18 mesi ai 5 anni) si potrebbe: prevedere un ulteriore rafforzamento dell'integrazione economica e di bilancio rispetto a quanto già previsto dal six-pack e dal two-pack, attraverso una modifica del Trattato di Lisbona; creare una vera capacità fiscale per la zona euro, sulla base dell'esperienza del coordinamento *ex ante* sistematico delle grandi riforme strutturali e dello strumento di convergenza e competitività; prevedere un fondo di rimborso per la riduzione dei debiti pubblici che superino ampiamente i criteri del patto di stabilità, subordinato a condizioni rigorose; creare un nuovo strumento sovrano della zona euro (euro-BOT);
- Nel lungo termine (oltre i cinque anni), l'Unione europea dovrebbe evolvere infine verso una piena Unione bancaria e una piena Unione economica e fiscale, prevedendo in particolare un bilancio centrale che offra una capacità fiscale con funzioni di stabilizzazione dell'economia.

Nell'allegato 1 al *Blueprint*, dedicato specificamente allo strumento di convergenza e competitività, la Commissione elenca una serie di innovazioni da apportare nei meccanismi del semestre europeo, che consisterebbero in primo luogo "nell'introduzione di un coordinamento *ex ante* sistematico delle grandi riforme economiche; in un'intensificazione del dialogo con gli Stati membri; nell'introduzione di accordi contrattuali, che verranno conclusi tra la Commissione e gli Stati membri della zona euro, e nel sostegno finanziario legato all'esecuzione degli accordi contrattuali". Tali innovazioni sono reputate indispensabili in quanto "il buon funzionamento dell'UEM presuppone un ulteriore rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche. Il peso dell'obiettivo di crescita e di aggiustamento nella zona euro è in contrasto con la mancanza di un forte coordinamento politico in materia di riforme strutturali. La dimostrata esistenza di forti esternalità transanazionali impone di migliorare la gestione delle politiche economiche nella zona euro". Le proposte della Commissione in materia si concentrano in particolare sull'istituzione di una "procedura per discutere *ex ante* di tutte le principali riforme della politica economica", con modalità per certi versi analoghe a quelle incluse nel cd. *two-pack* per quanto riguarda l'esame preventivo delle leggi di bilancio degli Stati membri.

Le comunicazioni sul coordinamento *ex ante* e sulla creazione di uno strumento di convergenza e competività

Lo scorso 20 marzo, la Commissione ha presentato due comunicazioni relative rispettivamente al coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica e alla creazione di uno strumento di convergenza e di competitività, avviando in materia una procedura di consultazione con gli Stati membri e gli altri attori interessati.

Per quanto concerne il coordinamento *ex ante*, secondo la Commissione esso dovrebbe limitarsi alle riforme fondamentali che riguardino la competitività, l'occupazione, il funzionamento di prodotti e servizi e delle industrie di rete, i sistemi tributari, la stabilità finanziaria e la sostenibilità di bilancio. Andrebbe valutato se includere nell'obbligo di coordinamento tutti gli Stati membri della zona euro, se trovare il modo di coinvolgere anche gli Stati membri non appartenenti alla zona euro e se esentare dall'obbligo gli Stati membri oggetto di un programma di aggiustamento strutturale, prevedendone eventualmente una partecipazione su base volontaria. Gli Stati membri dovrebbero poter informare ex ante la Commissione delle grandi riforme di politica economica da attuare a livello nazionale anche al di fuori del calendario annuale per la presentazione dei programmi nazionali di riforma e la Commissione dovrebbe poter chiedere informazioni e suggerire modifiche delle misure proposte con una possibile incidenza sugli interessi di altri Stati membri. L'adozione di misure di coordinamento dovrebbe

essere accompagnata da una riflessione su come conciliare le misure stesse e l'autonomia del processo decisionale nazionale, nonché sull'eventualità di un dialogo a livello UE cui partecipino, accanto alla Commissione, anche il Parlamento europeo e il Consiglio.

Per quanto concerne la creazione di uno strumento di convergenza e di competitività, fondato su "accordi contrattuali" tra Commissione e Stato membro interessato, la Commissione sottolinea in primo luogo come un sostegno finanziario a una serie di riforme ben precise sarebbe particolarmente importante nei casi in cui gli squilibri eccessivi - già oggetto di procedura nell'ambito del cd. "braccio preventivo" del Patto di stabilità - persistano nonostante la piena conformità alle raccomandazioni specifiche per paese rivolte in precedenza allo Stato membro interessato.

Per quanto concerne le fattispecie coperte dagli accordi contrattuali, va deciso se destinatari dovrebbero essere gli Stati membri della zona euro (tranne quelli oggetto di un programma di aggiustamento macroeconomico) o anche quelli che non ne fanno parte, specie nei casi in cui si preparino a aderire all'euro; e ancora, se lo strumento di convergenza e di competitività dovrebbe essere a disposizione di tutti gli Stati membri partecipanti o solo nel caso in cui essi siano oggetto della procedura per gli squilibri macroeconomici (in questa ipotesi, andrebbe anche stabilito se la partecipazione allo strumento debba essere volontaria o obbligatoria). Deve essere verificato altresì quale tipo di riforme dovrebbero essere sostenute dal nuovo strumento. In caso di partecipazione volontaria, potrebbe spettare agli Stati membri presentare un piano di riforme concrete, con un calendario preciso, in applicazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese; se invece il nuovo strumento dovesse applicarsi agli Stati membri della zona euro nell'ambito del braccio preventivo della procedura per gli squilibri macroeconomici, le riforme proposte dovrebbero comprendere le raccomandazioni formulate nell'ambito della procedura stessa, e in particolare le misure volte a promuovere la competitività e la stabilità finanziaria nonché a migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi, e di conseguenza la capacità di aggiustamento dell'economia. Nel caso infine degli Stati membri della zona euro oggetto della procedura per gli squilibri eccessivi, il piano di azione correttivo (obbligatorio) sostituirebbe l'accordo contrattuale per evitare di sovrapporre gli strumenti di sorveglianza.

Per quanto concerne la procedura da seguire, gli accordi contrattuali dovrebbero essere negoziati dalla Commissione con lo Stato membro interessato, decisi dal Consiglio e modificabili; sugli stessi andrebbero presentate relazioni annuali nel quadro del semestre europeo.

Infine, andrebbero studiate modalità specifiche per associare a pieno i parlamenti nazionali alle decisioni sugli accordi contrattuali (incluso un coinvolgimento dei rappresentanti della Commissione impegnati nella fase negoziale), per prevedere forme di consultazione delle altre parti interessate a livello nazionale e per regolare la partecipazione dei rappresentanti del Consiglio e degli Stati membri interessati al dialogo con il Parlamento europeo sugli accordi stessi.