



Bruxelles, 6.2.2014
COM(2014) 61 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

relativa all'applicazione del regolamento (UE) n. 472/2013

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

relativa all'applicazione del regolamento (UE) n. 472/2013

1. INTRODUZIONE

La crisi economica e finanziaria ha evidenziato una serie di debolezze nella governance e nella sorveglianza economica a livello dell'UE. La maggior parte delle debolezze relative alla sorveglianza sono state affrontate in modo efficace grazie all'introduzione del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche ed ai sei atti legislativi comunemente noti come "six-pack". La moneta unica, tuttavia, comporta un rischio più elevato di ripercussioni negative generalizzate delle politiche economiche e di bilancio. Si è pertanto resa necessaria l'introduzione di meccanismi più rigorosi. A tal fine il legislatore ha adottato i regolamenti (UE) n. 472/2013 e (UE) n. 473/2013¹. Il regolamento (UE) n. 472/2013 stabilisce processi specifici relativi alla sorveglianza rafforzata, alla sorveglianza nell'ambito di un programma e alla sorveglianza post-programma degli Stati membri della zona euro, formalizzando i precedenti approcci ad hoc e creando continuità tra l'assistenza finanziaria e il quadro, stabilito a titolo del trattato, relativo al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Questi due regolamenti, detti "two-pack", sono entrati in vigore il 30 maggio 2013.

Il regolamento (UE) n. 472/2013 (in appresso "il regolamento") stabilisce norme relative alla sorveglianza rafforzata, ai programmi di aggiustamento macroeconomico e alla sorveglianza post-programma che consentono alla Commissione e al Consiglio di esercitare un grado di sorveglianza adeguato ai singoli casi e che integrano gli altri processi di sorveglianza multilaterale. In tal modo, essi possono stabilire se uno Stato membro deve adottare ulteriori misure per far fronte ai rischi specifici che esso pone alla stabilità finanziaria della zona euro. Dette misure mirano a ristabilire rapidamente una situazione economica e finanziaria sana e, se del caso, a ripristinare la capacità degli Stati membri di finanziarsi interamente sui mercati finanziari.

Il regolamento è stato elaborato allo scopo di allineare la prassi attualmente utilizzata nell'attuazione dei programmi di assistenza finanziaria negli Stati membri della zona euro con il quadro istituzionale previsto dal trattato e, pertanto, di garantire nel contempo una migliore applicazione di tali principi in tutti gli Stati membri. Il grado di invasività del monitoraggio e della sorveglianza dipenderà dalla gravità della situazione finanziaria dello Stato membro interessato. Il regolamento consente inoltre di semplificare gli obblighi di comunicazione che si sovrappongono nei casi specifici in cui uno Stato membro benefici di assistenza finanziaria.

Ai sensi dell'articolo 19 del regolamento, entro gennaio 2014 e, successivamente, ogni cinque anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del regolamento stesso, corredata, se del caso, di una proposta di modifica del regolamento. La relazione valuta, tra l'altro: a) l'efficacia del regolamento; b) i progressi conseguiti nel garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza sostenuta dei risultati economici degli Stati membri conformemente al TFUE; c)

¹ GU L 140 del 27.5.2013.

il contributo del regolamento al conseguimento degli obiettivi della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione.

Va osservato che il riesame del regolamento mira a fornire una visione d'insieme circa la sua attuazione a partire dalla sua entrata in vigore. Le risultanze del riesame relative ai progressi realizzati dagli Stati membri nell'ambito del programma non sono intese né a duplicare i regolari riesami svolti a titolo dei programmi né a costituirne un proseguimento.

Il regolamento è in vigore da pochissimo tempo, cosa che, in questo momento, implica gravi limitazioni per quanto riguarda ciò che può essere valutato e il livello di dettaglio della valutazione. Il riesame del "six-pack" e del "two-pack" alla fine del 2014, invece, consentirà di effettuare una valutazione più completa e approfondita dell'efficacia del regolamento.

2. APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) N.472/2013

2.1. Attuazione del regolamento

L'articolo 2, paragrafo 5, e l'articolo 7, paragrafo 12, del regolamento, dispongono che la Commissione pubblici, a fini informativi, due elenchi degli strumenti che forniscono assistenza finanziaria: i) gli strumenti che forniscono assistenza finanziaria precauzionale e, separatamente, ii) gli strumenti per i quali le norme del meccanismo europeo di stabilità (MES) non prevedono un programma di aggiustamento macroeconomico. La Commissione ha adottato una comunicazione al riguardo nell'ottobre 2013².

Dall'entrata in vigore del regolamento, nessuno Stato membro della zona euro è stato ancora oggetto di una sorveglianza rafforzata a norma dell'articolo 2 e nessuno Stato membro della zona euro ha ancora concluso un nuovo programma di aggiustamento macroeconomico.

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 16 del regolamento, gli Stati membri che beneficiano di assistenza finanziaria alla data di entrata in vigore del regolamento, sono soggetti alle disposizioni di quest'ultimo. Di conseguenza, esso si applica agli Stati membri della zona euro che al 30 maggio 2013 beneficiavano di uno strumento di assistenza finanziaria.

Al momento dell'entrata in vigore del regolamento, la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna, a Cipro beneficiavano di assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri, dal Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), dal fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) o da altre istituzioni finanziarie internazionali pertinenti quali il Fondo monetario internazionale (FMI). A norma del presente regolamento sono state adottate nuove decisioni che adeguano i programmi di aggiustamento macroeconomico esistenti.

Quattro Stati membri beneficiano di assistenza finanziaria nel quadro di un programma di aggiustamento macroeconomico e sono pertanto soggetti all'articolo 7 del regolamento:

Grecia

La Grecia ha concluso due programmi di aggiustamento economico. Il primo è stato descritto nel dettaglio nella decisione n. 2010/320/UE del Consiglio, del 26 maggio 2010, più volte modificata. Il secondo programma di aggiustamento economico è stato attuato con decisione

² GU C 300 del 16.10.2013.

n. 2011/734/UE del Consiglio, del 12 luglio 2011, modificata da ultimo dalla decisione n. 2013/6/UE del Consiglio³.

Irlanda

Il programma di aggiustamento economico irlandese è stato attuato con decisione n. 2011/77/UE del Consiglio nel febbraio 2011. Gli aggiornamenti del programma di aggiustamento macroeconomico sono stati adottati il 9 luglio 2013 a norma dell'articolo 7, paragrafo 5, del regolamento, tramite la decisione di esecuzione del Consiglio n. 2013/373/UE⁴.

Portogallo

Il programma di aggiustamento economico portoghese è stato attuato con decisione n. 2011/344/UE del Consiglio il 20 maggio 2011. Gli aggiornamenti del programma di aggiustamento macroeconomico sono stati adottati il 9 luglio 2013 a norma dell'articolo 7, paragrafo 5, del regolamento, tramite la decisione di esecuzione del Consiglio n. 2013/375/UE⁵.

Cipro

Il programma di aggiustamento economico cipriota è stato attuato con decisione n. 2013/236/UE del Consiglio, del 23 aprile 2013, poco prima dell'entrata in vigore del regolamento. Per motivi di chiarezza e di certezza del diritto, il programma di aggiustamento macroeconomico è stato in seguito approvato a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento, tramite la decisione n. 2013/463/UE del Consiglio, del 13 settembre 2013⁶.

La Spagna ha beneficiato di assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione degli istituti finanziari. Ciò significa che le disposizioni del regolamento relative al programma di aggiustamento macroeconomico non si applicano alla Spagna. La Spagna, tuttavia, sarà soggetta a sorveglianza post-programma in conformità con l'articolo 14 del regolamento non appena l'attuale programma di assistenza finanziaria terminerà.

2.2. Efficacia del regolamento

L'obiettivo principale del regolamento consiste nel rafforzare il monitoraggio e la sorveglianza degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. Il regolamento mira a istituire processi di sorveglianza trasparenti, efficienti, razionali e prevedibili per gli Stati membri soggetti a sorveglianza rafforzata, a programmi di aggiustamento macroeconomico e a sorveglianza post-programma.

Il regolamento è in vigore dal 30 maggio 2013. Un lasso di tempo così breve rende particolarmente difficile valutarne l'efficacia, in quanto fornisce elementi limitati su cui basare la valutazione.

In particolare, molte disposizioni del regolamento sono pertinenti per il periodo nel quale i programmi vengono elaborati e negoziati. Per i programmi esistenti, in tali periodi il

³ GU L 48 del 21.2.2013.

⁴ GU L 191 del 12.7.2013.

⁵ GU L 192 del 13.7.2013.

⁶ GU L 250 del 20.9.2013.

regolamento non era ancora entrato in vigore. Per quanto riguarda queste prime fasi, quindi, non è possibile valutare l'efficacia del regolamento, come previsto all'articolo 19.

Inoltre, non è possibile valutare l'efficacia del regolamento in relazione alla sorveglianza rafforzata in quanto finora nessuno Stato membro della zona euro è stato sottoposto a sorveglianza rafforzata. Per queste stesse ragioni, l'efficacia del regolamento non può ancora essere valutata per quanto riguarda l'applicazione della sorveglianza post-programma.

In questo periodo, l'efficacia può essere valutata soltanto in relazione ai programmi di aggiustamento macroeconomico in corso. Detti programmi mirano a ristabilire rapidamente una situazione economica e finanziaria sana e sostenibile e a ripristinare la capacità degli Stati membri di finanziarsi interamente sui mercati finanziari. Finora, i programmi di aggiustamento macroeconomico hanno raggiunto gli obiettivi del regolamento.

Tuttavia, l'attuazione dei programmi per la Grecia, il Portogallo e Cipro, tuttora in corso, fornirà parametri ed elementi importanti su come valutare l'efficacia del regolamento per il prossimo esercizio di riesame. Analogamente, l'imminente uscita dell'Irlanda e della Spagna dai programmi di assistenza finanziaria fornirà nuovi elementi per condurre una valutazione più approfondita dell'efficacia della sorveglianza post programma in una fase successiva.

L'attento monitoraggio di tutti gli Stati membri della zona euro servirà per intervenire immediatamente in caso di fragilità e per evitare il contagio nell'UEM o in tutta l'Unione.

2.3. Progressi ottenuti nel garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri conformemente al TFUE

Il regolamento (UE) n. 473/2013 e il pacchetto legislativo noto come "six-pack" saranno valutati nel 2014, nel quadro di un esercizio di riesame. Si prevede che tale riesame richiederà una riflessione più globale sui progressi compiuti per quanto riguarda il coordinamento e la convergenza.

Il regolamento (UE) n. 472/2013 stabilisce un quadro per il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio per gli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà. Esso dispone, tra l'altro, un più stretto coordinamento per gli Stati membri soggetti a programmi di aggiustamento macroeconomico e stabilisce il quadro generale per una sorveglianza post-programma.

Inoltre, il regolamento prevede una sorveglianza economica rafforzata al fine di garantire la coerenza delle politiche economiche — in particolare tra il quadro di sorveglianza multilaterale dell'Unione stabilito dal TFUE e le condizioni politiche cui è eventualmente soggetta l'assistenza finanziaria — e di evitare la duplicazione degli obblighi di comunicazione. A tal fine, il regolamento contiene disposizioni relative alla coerenza con il patto di stabilità e crescita, con il regolamento (UE) n. 1176/2011⁷ e con alcune disposizioni del regolamento (UE) n. 473/2013⁸. Gli Stati membri della zona euro, che sono soggetti al regolamento, sono stati esentati da alcuni obblighi per evitare appunto questa duplicazione degli oneri di informazione.

⁷ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

⁸ Gli articoli da 1 a 5 e da 13 a 18 del regolamento (UE) n. 473/2013, tuttavia, non si applicano.

Il regolamento non contiene disposizioni transitorie per gli Stati membri (ad esempio l'Irlanda) per i quali il programma e la relativa assistenza finanziaria terminano durante i cicli annuali di sorveglianza macroeconomica. Allo scopo di agevolare il pieno reinserimento degli Stati membri in questione nei meccanismi di coordinamento economico, la Commissione procederà rapidamente ad applicare gli strumenti di sorveglianza ordinari nei confronti degli Stati membri che hanno attuato con successo i programmi di aggiustamento economico.

3. VALUTAZIONE DEI PROGRESSI COMPIUTI IN RELAZIONE ALLE CONDIZIONI ECONOMICHE

Dato che il regolamento (UE) n. 472/2013 è entrato in vigore soltanto di recente, è ancora troppo presto per valutare l'impatto della sua attuazione sulle condizioni economiche.

Tutti gli Stati membri ai quali si applica il contenuto del regolamento hanno realizzato riforme strutturali intese a porre rimedio alle cause di vulnerabilità e di instabilità finanziaria. Per l'Irlanda e Cipro i problemi erano principalmente riconducibili al settore bancario. Di conseguenza, l'Irlanda ha riorganizzato il settore, ha ricapitalizzato le banche solvibili, ha liquidato le banche non solvibili e sta attuando prove di stress molto rigorose per valutare correttamente i portafogli di attività. Anche Cipro ha ristrutturato o liquidato le banche che lo necessitavano e ha proceduto ad una riduzione rapida e immediata della leva finanziaria. Inoltre, entrambi i paesi hanno avviato la riforma - ancora in corso - dei mercati del lavoro e dei prodotti. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, la riforma prevede in Irlanda l'attuazione del piano di azione per l'occupazione e la riforma dei programmi di istruzione e formazione, mentre a Cipro la sospensione dell'indicizzazione dei salari nel settore privato fino al 2014. Per quanto riguarda il mercato dei prodotti, la riforma fa riferimento tra l'altro ai programmi di privatizzazione nei vari settori dell'energia e dei trasporti e all'applicazione delle norme in materia di concorrenza (Irlanda). Inoltre, entrambi i paesi hanno intrapreso riforme - ancora in corso - intese a risanare le finanze pubbliche e a ridurre la pressione finanziaria.

La Grecia ha realizzato un importante risanamento di bilancio e ha attuato profonde riforme del mercato del lavoro e dei prodotti, ad esempio semplificando le formalità per avviare nuove attività e le procedure di rilascio delle licenze. Per favorire l'aggiustamento economico, la competitività e la crescita sono inoltre state attuate riforme dei sistemi pensionistici, dell'assistenza sanitaria e dei sistemi tributari. Restano tuttavia preoccupanti il livello elevato del debito pubblico, le rigidità strutturali e la farraginosità dei meccanismi istituzionali.

Infine, in Portogallo si sono osservate rigidità strutturali e livelli elevati di debito pubblico. Per porre rimedio a queste fonti di instabilità sono stati attuati vari pacchetti di riforme. Ad esempio, sono stati ridotti i sussidi di disoccupazione, sono stati realizzati programmi di privatizzazione, è stata aumentata la concorrenza nel commercio al dettaglio e sono state ridotte le barriere all'ingresso nei servizi professionali. Inoltre, la base IVA è stata ampliata e numerose detrazioni fiscali applicabili all'imposta sul reddito sono state eliminate.

Una valutazione dettagliata ed esaustiva della situazione dei paesi che beneficiano di un programma è contenuta nei risultati delle missioni di riesame, pubblicati su "European economy" e disponibili sul sito web della Commissione europea al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm.

4. CONCLUSIONE

La presente comunicazione illustra alcuni dei principali aspetti del cosiddetto “two-pack”, nella fattispecie del regolamento (UE) n. 472/2013. Un risanamento di bilancio ambizioso, unito a profonde riforme strutturali e ad un risanamento del settore finanziario, sostenuti da un’assistenza finanziaria esterna — nella maggior parte dei casi attraverso programmi di aggiustamento macroeconomico — hanno contribuito a contenere le turbolenze sui mercati finanziari e poi a stabilizzare i mercati.

In questo contesto, la Commissione è del parere che il regolamento (UE) n. 472/2013 si sia finora dimostrato un quadro adeguato per un regime rafforzato di monitoraggio e sorveglianza degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà relativamente alla loro stabilità finanziaria.

Le disposizioni contenute nel “two-pack” e le norme procedurali ivi adottate sembrano rendere possibile un maggiore coordinamento in tutti gli Stati membri della zona euro. Tuttavia, come illustrato nella presente comunicazione, essendo il regolamento in vigore da poco tempo, la valutazione si basa su prove limitate. La sorveglianza rafforzata, ad esempio, deve ancora essere sottoposta a prova, ma il regolamento stabilisce un quadro che dovrebbe consentire un monitoraggio più attento degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà finanziarie. Anche la sorveglianza post-programma resta da sottoporre a prova.

Una valutazione sistematica e approfondita basata sull’esperienza acquisita avrà luogo in occasione del prossimo riesame del regolamento in oggetto, che sarà condotto in parallelo con il riesame del regolamento (UE) n. 473/2013 e con il pacchetto legislativo noto come “six-pack”.