



COMMISSIONE EUROPEA

MEMO

Bruxelles, 27 maggio 2013

Entra in vigore il "two-pack": completato il ciclo di sorveglianza di bilancio e migliorata ulteriormente la governance economica per la zona euro

Dopo il lancio dell'euro sono state definite regole chiare per garantire finanze pubbliche sane attraverso il patto di stabilità e crescita, che fissa i ben noti limiti per il disavanzo di bilancio (3% del PIL) e il debito pubblico (60% del PIL). La crisi economica e finanziaria mondiale ha tuttavia evidenziato le carenze della *governance* economica e della sorveglianza di bilancio a livello di UE, affrontate efficacemente con l'istituzione, nel 2010-2011, del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e con le sei proposte legislative del cosiddetto "six-pack", che hanno rafforzato in vari modi il patto di stabilità e crescita.

Visto però che gli effetti di ricaduta delle politiche di bilancio rischiano di essere più accentuati in una zona con una moneta comune, è chiara la necessità di dotarsi di meccanismi ancora più forti concepiti specificamente per la zona euro. Per questo, nel novembre 2011 la Commissione ha proposto altri due regolamenti per rafforzare la sorveglianza di bilancio nella zona euro.

Quest'ultimo pacchetto di riforme, denominato "two-pack", entrerà in vigore il 30 maggio 2013 in tutti gli Stati membri della zona euro. Le nuove misure aumentano la trasparenza delle decisioni di bilancio, rafforzano il coordinamento nella zona euro, a partire dal ciclo di bilancio 2014, e riconoscono le necessità specifiche degli Stati membri della zona euro oggetto di forti pressioni finanziarie. L'entrata in vigore del "two-pack" prepara inoltre la strada a futuri interventi per rafforzare l'Unione economica e monetaria, come annunciato dalla Commissione nel "Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita" pubblicato a novembre (cfr. [IP/12/1272](#), [MEMO/12/909](#)).

Perché adottare altri due regolamenti?

Per rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria, gli Stati membri della zona euro dovevano andare oltre la normativa introdotta con il "six-pack" nel 2011. Le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della zona euro hanno effetti di ricaduta evidenti in tutta la zona della moneta comune. In una congiuntura favorevole, quest'interdipendenza è fonte di maggiore prosperità, mentre nei periodi più difficili comporta una maggior condivisione dei rischi che deve essere accompagnata da una responsabilità condivisa (maggior coordinamento e scambio di informazioni e una procedura spedita per tutte le eventualità, compreso il ricorso a protezioni finanziarie).

Qual è la base giuridica della nuova normativa?

Le nuove procedure si basano sull'articolo 136 del trattato sull'Unione europea, che consente agli Stati membri della zona euro di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche di bilancio per garantire la necessaria disciplina di bilancio nell'Unione economica e monetaria. La nuova normativa, pertanto, si applica solo alla zona euro.

Quali sono le componenti principali del "two-pack"?

Il "two-pack" è composto da due regolamenti elaborati per rafforzare ulteriormente l'integrazione e la convergenza economica fra gli Stati membri della zona euro. I regolamenti prendono spunto, completandole, dalle riforme del patto di stabilità e crescita introdotte dal "six-pack", dal quadro europeo per la sorveglianza delle posizioni di bilancio e dal semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

Il primo regolamento si applica a tutti gli Stati membri della zona euro, prevedendo regole specifiche per quelli che rientrano nel braccio correttivo del patto di stabilità e crescita, cioè la procedura per i disavanzi eccessivi.

Il secondo regolamento definisce norme chiare e semplificate per la sorveglianza rafforzata degli Stati membri che si trovano in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, degli Stati membri che ricevono assistenza finanziaria nonché di quelli il cui programma di assistenza finanziaria giunge a termine.

Il "two-pack" crea un quadro comune per la zona euro basato su un approccio modulato e introduce opportuni requisiti di sorveglianza per un'ampia gamma di situazioni di bilancio, in modo da garantire la continuità del monitoraggio delle politiche.

Il quadro di bilancio dell'UE è già stato modificato dal "six-pack". Perché altre modifiche?

La crisi ha evidenziato la necessità di attuare politiche di bilancio più prudenti durante l'intero ciclo economico. Le riforme del patto di stabilità e crescita introdotte dal "six-pack" hanno imposto agli Stati membri obblighi supplementari in termini di politica di bilancio, in particolare nuove regole di bilancio, mentre il "two-pack" è incentrato sul coordinamento.

La crisi ha rivelato anche l'esigenza di migliorare ulteriormente il coordinamento e la sorveglianza di bilancio per gli Stati membri della zona euro in considerazione della maggiore interdipendenza e degli effetti di ricaduta reciproci che possono derivare dalle loro decisioni in materia. Questo ha accentuato la volontà di rafforzare la sorveglianza reciproca e di considerare le decisioni di bilancio una questione di interesse comune. Rafforzando la cooperazione e l'integrazione nella zona euro, con un monitoraggio modulato e più rigoroso, il "two-pack" contribuirà a rafforzare la parte economica dell'Unione economica e monetaria.

In che modo il "two-pack" migliorerà il coordinamento di bilancio della zona euro?

Il "two-pack" introduce un calendario e regole di bilancio comuni per gli Stati membri della zona euro. Nello specifico, a partire dal prossimo ciclo di bilancio:

- gli Stati membri della zona euro devono pubblicare entro il 30 aprile i loro piani di bilancio a medio termine (programmi di stabilità), indicando inoltre le loro priorità politiche per la crescita e l'occupazione per i 12 mesi successivi (programmi nazionali di riforma) nell'ambito del semestre europeo sul coordinamento delle politiche economiche;
- gli Stati membri della zona euro devono pubblicare entro il 15 ottobre i loro progetti di bilancio per l'anno successivo;
- gli Stati membri della zona euro devono pubblicare entro il 31 dicembre i loro bilanci per l'anno successivo.

Una delle principali innovazioni del "two-pack" è che la Commissione esaminerà ciascun progetto di bilancio, e formulerà un parere in merito, entro il 30 novembre. Se individuerà gravi inosservanze degli obblighi del patto di stabilità e crescita, la Commissione chiederà allo Stato membro interessato di presentare un piano riveduto. La Commissione pubblicherà inoltre una valutazione globale delle prospettive di bilancio dell'intera zona euro per l'anno successivo. I pareri della Commissione sui bilanci nazionali e sulla zona euro agevoleranno le discussioni in sede di Eurogruppo.

La sorveglianza coordinata si svolge in autunno, ossia tra un semestre europeo e l'altro, e completa quindi il quadro di *governance* esistente preparando gli sviluppi della primavera successiva e verificando il seguito dato alle raccomandazioni formulate nel semestre precedente. Nello stesso spirito di sorveglianza integrata che ha portato alla creazione del semestre europeo, il "two-pack" garantisce la coerenza fra i processi e le decisioni di bilancio e quelli delle altre politiche economiche.

Un aspetto importante è che il "two-pack" rafforzerà la solidità dei processi di bilancio nazionali obbligando gli Stati membri a redigere i loro progetti di bilancio in base a previsioni macroeconomiche indipendenti e a incaricare organi indipendenti di verificare il rispetto delle regole di bilancio nazionali.

In che modo il "two-pack" rafforzerà la sorveglianza economica e finanziaria nella zona euro?

Per gli Stati membri soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi il "two-pack" introduce un sistema di monitoraggio che integrerà gli obblighi previsti dal patto di stabilità e crescita con i quali coesisterà. A seconda della fase della procedura per i disavanzi eccessivi in cui si trova, lo Stato membro interessato deve fornire periodicamente alla Commissione ulteriori informazioni sulle misure adottate per correggere il disavanzo eccessivo. Questo permetterà alla Commissione di individuare più agevolmente eventuali rischi che pesano sulla correzione. In questo caso la Commissione rivolge direttamente una raccomandazione allo Stato membro per accertarsi che prenda tutti i provvedimenti necessari per evitare di essere giudicato inadempiente e di subire sanzioni finanziarie.

Il "two-pack" rafforza inoltre il monitoraggio e la sorveglianza per gli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. Il grado di monitoraggio e di sorveglianza dipenderà dalla gravità della situazione finanziaria dello Stato membro.

Questo vale, ma non esclusivamente, per gli Stati membri che ricevono assistenza finanziaria o che stanno uscendo dall'assistenza. Anche gli Stati membri con una forte instabilità finanziaria o che ricevono assistenza finanziaria a titolo precauzionale saranno oggetto da parte della Commissione e della Banca centrale europea di una sorveglianza rigorosa e rafforzata, che si baserà sugli obblighi imposti agli Stati membri nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi e su criteri supplementari.

Sulla base di questa sorveglianza, la Commissione può concludere che uno Stato membro deve prendere ulteriori provvedimenti, perché la sua situazione finanziaria potrebbe avere ripercussioni negative sulla stabilità finanziaria della zona euro. In questi casi, la Commissione può proporre che il Consiglio dei ministri raccomandi allo Stato membro di adottare misure correttive o di elaborare un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico.

Qual è la relazione tra "two-pack" e trattato sul patto di bilancio?

Il trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, più noto come trattato sul patto di bilancio, è un accordo tra gli Stati membri della zona euro e altri otto Stati membri dell'UE. Pur non essendo integrato nel diritto dell'UE, il trattato comprende l'impegno a incorporare entro cinque anni il suo contenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Il "two-pack" integra nel diritto dell'UE alcuni degli elementi del trattato sul patto di bilancio, tra cui l'obbligo per gli Stati membri soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi di predisporre programmi di partenariato economico e l'obbligo di coordinare *ex ante* i piani di emissione del debito pubblico degli Stati membri.

Qual è la relazione tra questa nuova normativa e il patto di stabilità e crescita e il semestre europeo?

Il "two-pack" è stato elaborato in modo da integrarsi armoniosamente nel patto di stabilità e crescita e completarlo. Nell'ambito del semestre europeo, gli Stati membri presentano ogni anno, a primavera, i loro piani di bilancio a medio termine (programmi di stabilità per gli Stati membri della zona euro e programmi di convergenza per gli altri). Per gli Stati membri della zona euro, il "two-pack" prevede anche la presentazione, in autunno, dei piani di bilancio per l'anno successivo.

Prima dell'adozione del bilancio, la Commissione si pronuncia sulla conformità del progetto di bilancio con i requisiti del patto di stabilità e crescita e con le raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del semestre europeo per quanto riguarda la politica di bilancio. Va sottolineato tuttavia che il "two-pack" non autorizza la Commissione a modificare i progetti di bilancio nazionali né impone agli Stati membri di attenersi rigorosamente al parere della Commissione. Il valore aggiunto del processo consiste negli orientamenti diretti che introduce nella procedura di bilancio, fornendo quindi a tutte le parti coinvolte nel processo di bilancio nazionale le informazioni di cui hanno bisogno prima di adottare una decisione sul bilancio.

Gli Stati membri soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi sono inoltre tenuti a riferire ulteriormente sulle misure adottate. Questi nuovi obblighi si aggiungono a quelli già previsti dal patto di stabilità e crescita, senza però sostituirli o sovrapporvisi. Queste informazioni complementari aumentano tuttavia la responsabilità della Commissione per quanto riguarda la formulazione tempestiva di orientamenti in merito a una violazione delle raccomandazioni formulate nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, accrescono il ruolo preventivo dell'UE al riguardo e completano il rafforzamento dei meccanismi di controllo nella zona euro (sotto forma di sanzioni finanziarie progressive) introdotti con "il six-pack".

Con queste nuove procedure per la presentazione di relazioni il "two-pack" rafforza il patto di stabilità e crescita dotando la Commissione di strumenti supplementari per formulare raccomandazioni. Se ad esempio la Commissione indica nel suo parere che un progetto di bilancio non è conforme agli obblighi del patto di stabilità e crescita e lo Stato membro in questione non provvede a correggerlo, questa segnalazione precoce della Commissione potrà essere utilizzata in un secondo tempo per decidere con cognizione di causa se assoggettare lo Stato membro a una procedura per i disavanzi eccessivi qualora il suo disavanzo o il suo debito non siano conformi alle norme del patto di stabilità e crescita.

Che succede quando uno Stato membro esce da un programma di aggiustamento o dall'assistenza precauzionale?

Il "two-pack" introduce un nuovo sistema di sorveglianza post-programma per gli Stati membri che escono da programmi di aggiustamento o dall'assistenza precauzionale. La nuova sorveglianza rafforzata si applica agli Stati membri fintanto che non abbiano rimborsato almeno il 75% dell'assistenza ricevuta: la misura è pensata per assicurare che gli Stati membri possano tornare a rivolgersi con successo e in modo duraturo ai mercati e, al tempo stesso, per garantire la sostenibilità di bilancio, a beneficio dello Stato membro interessato e dell'intera zona euro.

Perché aggiungere al normale processo un processo di sorveglianza rafforzato? Si ritiene forse che il normale processo non funzionerà?

Sebbene il "six-pack" abbia migliorato notevolmente il processo di sorveglianza, l'esperienza insegna che dobbiamo essere pronti ad affrontare situazioni impreviste. Le procedure di sorveglianza rafforzate introdotte dal "two-pack" consentiranno quindi un monitoraggio più stretto dei paesi che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà finanziarie. Questo conferirà alla Commissione i poteri necessari per garantire o ripristinare un percorso sostenibile.

Perché adeguare l'attuazione del patto di stabilità e crescita, della procedura per gli squilibri macroeconomici e del semestre europeo ai paesi oggetto di un programma? Non si rischia di indebolire la sorveglianza?

I programmi di aggiustamento macroeconomico hanno una portata molto ampia, che va al di là delle questioni di bilancio e della sorveglianza multilaterale. In pratica, si chiede allo Stato membro di prendere tutti i provvedimenti necessari per migliorare la sua situazione economica e finanziaria a breve, medio e lungo termine. La sospensione dell'attuazione della procedura per gli squilibri macroeconomici e/o della procedura per i disavanzi eccessivi, nonché del monitoraggio e della presentazione delle relazioni nell'ambito del patto di stabilità e crescita e del semestre europeo, contribuirà a evitare la duplicazione degli obblighi relativi al monitoraggio e alla presentazione delle relazioni.

La sorveglianza rafforzata prevista dal "two-pack" è in linea con gli orientamenti MES/EFSF per i paesi che beneficiano di assistenza finanziaria a titolo precauzionale?

Sì. Durante la preparazione dei pertinenti orientamenti MES/EFSF e le discussioni con gli Stati membri, la Commissione ha tenuto conto del "two-pack" per garantire coerenza fra i testi. In pratica il "two-pack" incorpora nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea le prassi operative instaurate con questi strumenti intergovernativi.