



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Parere n. 2/2018

(presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, del TFUE)

“Considerazioni in materia di audit e rendicontabilità riguardanti la proposta
del 6 dicembre 2017 per l'istituzione di un Fondo monetario europeo
nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione”

INDICE

	Paragrafi
Glossario e abbreviazioni	
Introduzione	1 - 7
Osservazioni di carattere generale	8 - 10
Parte I – Il Meccanismo europeo di stabilità: principali sfide per il quadro di audit e rendicontabilità	11 - 29
La Corte non ha diritti di audit nei confronti del MES, ma potrebbe acquisirli, su richiesta	12 - 16
Il mandato dei membri del collegio dei revisori ha una breve durata	17 - 18
Il collegio dei revisori riferisce le proprie constatazioni di audit in misura molto limitata	19 - 25
Il controllo di gestione e la valutazione della performance del MES sono limitati	26 - 29
Parte II – Il Fondo monetario europeo proposto: principali sfide per il quadro di audit e rendicontabilità	30 - 43
Modifiche proposte relative al quadro di riferimento del MES per l’audit	31
La posizione della Corte dei conti europea quale auditor esterno dell’FME non è esplicita	32 - 38
La vigilanza parlamentare non è concepita per essere basata su un giudizio di audit	39 - 43
Allegato I – Richiesta di parere presentata dalla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo	
Allegato II – Risposta del MES	
Allegato III – Risposta del collegio dei revisori del MES	

GLOSSARIO E ABBREVIAZIONI

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI): organizzazione mondiale di categoria per la comunità dell'audit esterno delle amministrazioni pubbliche. L'INTOSAI fornisce un quadro di riferimento istituzionalizzato per consentire alle istituzioni superiori di controllo di promuovere lo sviluppo e il trasferimento delle conoscenze, migliorare l'audit del settore pubblico a livello mondiale e consolidare le capacità professionali, la posizione e l'influenza dei suoi membri nei rispettivi paesi.

Istituzione superiore di controllo (ISC): autorità nazionale responsabile dell'audit delle entrate e delle spese pubbliche. Secondo la definizione dell'OCSE, l'ISC ha il compito, insieme al legislatore e ad altri enti di sorveglianza, di vigilare sull'impiego delle risorse pubbliche da parte delle amministrazioni pubbliche e di chiamare queste ultime a renderne conto. Le ISC hanno assetti diversi e differenti rapporti istituzionali con gli organi legislativi, esecutivi e giudiziari. Laddove vi è più di un ente che svolge il ruolo di audit esterno del settore pubblico, l'ISC si distingue solitamente in quanto offre maggiori garanzie costituzionali di indipendenza.

Istituzioni finanziarie internazionali (IFI): gruppo di istituzioni finanziarie di cui fanno parte la Banca mondiale, le banche di sviluppo regionale e il Fondo monetario internazionale. Hanno il compito di utilizzare fondi pubblici nell'interesse superiore dei cittadini e costituiscono la maggiore fonte di finanziamento per lo sviluppo al mondo.

Principi di audit riconosciuti a livello internazionale: principi stabiliti da vari organismi di normazione pubblici e di categoria; si tratta, ad esempio, dei principi di revisione internazionali (ISA) emanati dall'International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) oppure dei principi internazionali delle istituzioni superiori di controllo (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, ISSAI) emanati dall'International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 287, paragrafo 4, in combinato disposto con il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (TCEEA), in particolare l'articolo 106 *bis*,

visto il trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità,

vista la proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo (di seguito "la proposta della Commissione")¹,

vista la richiesta di parere sulla proposta della Commissione, presentata il 19 giugno 2018 dalla presidente della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo e pervenuta alla Corte dei conti europea (di seguito "la Corte") il 23 giugno 2018 (cfr. *allegato I*),

considerando quanto segue:

- a) È ancora in corso il dibattito politico sul futuro del Meccanismo europeo di stabilità (MES) e, fatte salve eventuali decisioni in merito alla questione se mantenere il MES su base intergovernativa in un futuro prevedibile oppure se costituire un Fondo monetario europeo (FME) quale organo dell'UE, i quadri di riferimento per l'audit e la rendicontabilità sono, in entrambi i casi, aspetti importanti di cui tenere conto fin dall'inizio di qualsiasi processo di riforma.
- b) Il TFUE non prevede il ricorso alle istituzioni dell'UE per sostenere enti, come il MES, istituiti al di fuori del quadro normativo dell'UE. Ciò nonostante, il ricorso alle istituzioni dell'UE per sostenere, in determinate circostanze, organi non appartenenti alla stessa è entrato nella prassi del diritto dell'UE quando la Corte di giustizia europea ha statuito che "nei settori che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, gli Stati membri hanno il diritto di affidare alle istituzioni, al di fuori dell'ambito dell'Unione,

¹ Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, COM(2017) 827 *final*.

compiti [...] a condizione che tali compiti non snaturino le attribuzioni che i Trattati UE e FUE conferiscono a tali istituzioni”².

- c) In forza dell’articolo 287 del TFUE, la Corte è il revisore di tutti gli organi e organismi dell’UE, salvo che ciò non sia escluso dal relativo atto istitutivo.
- d) La proposta della Commissione prevede che l’FME sia costituito quale organo dell’UE³, che risponda al Parlamento europeo e al Consiglio⁴ e che sia soggetto al controllo giudiziario della Corte di giustizia. Il considerando 64 della proposta non preclude l’esercizio, da parte della Corte, dei poteri di audit di cui è investita. Nella proposta della Commissione, che pure riconosce i poteri di audit della Corte ai sensi dell’articolo 287, paragrafo 1, del TFUE, è mantenuta l’attuale struttura del collegio dei revisori.
- e) La Commissione, in riferimento all’approfondimento dell’Unione economica e monetaria, sostiene soluzioni “nell’ambito dei trattati, in modo da evitare una frammentazione del quadro giuridico che indebolirebbe l’Unione e metterebbe in discussione l’importanza capitale del diritto UE per la dinamica dell’integrazione”⁵. Aggiunge che “[l]e soluzioni intergovernative, pertanto, vanno prese in considerazione solo a titolo eccezionale e transitorio” e “devono inoltre essere strutturate in modo da rispettare il diritto e la governance dell’UE, evitando di sollevare nuovi problemi di responsabilità”⁶. Conformemente a questa linea di pensiero, la Corte ha sottolineato, nell’analisi panoramica sulle lacune in materia di rendicontabilità e audit⁷ e nel recente

² Causa C-370/12 *Thomas Pringle contro Government of Ireland (governo irlandese) e altri*, Corte di giustizia dell’UE, 27 novembre 2012, punto 158.

³ Proposta della Commissione, considerando 17.

⁴ Proposta della Commissione, articolo 5.

⁵ Comunicazione della Commissione, “Un piano per un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo”, COM(2012) 777 *final*, pag. 13.

⁶ Ibidem.

⁷ Analisi panoramica della Corte dei conti europea, “Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell’UE in materia di rendicontazione e audit del settore pubblico”, paragrafo 84.

documento di riflessione sul quadro finanziario pluriennale⁸, che l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero evitare, per quanto possibile, di ricorrere a una combinazione di sistemi di audit diversi.

- f) Sia il MES che l'FME proposto non sono finanziati direttamente dal bilancio dell'UE. Fintantoché rimangono direttamente capitalizzati dagli Stati membri, non sono soggetti alle disposizioni del regolamento finanziario in materia di rendicontabilità, audit e rendicontazione finanziaria⁹ e tali aspetti dovrebbero essere contemplati nell'atto istitutivo stesso dell'organo in esame.
- g) I mandati di audit dovrebbero comprendere tutte le dimensioni di audit del settore pubblico: l'audit finanziario, l'audit di conformità e il controllo di gestione. Dovrebbero inoltre prevedere tutte le necessarie garanzie per far sì che detti diritti di audit possano essere esercitati su tutte le parti contraenti coinvolte nell'impiego delle finanze pubbliche, onde consentire agli auditor di espletare con efficacia le proprie funzioni.
- h) Tutti gli auditor esterni chiamati a eseguire audit su fondi pubblici dovrebbero attenersi ai principi di audit riconosciuti a livello internazionale,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

⁸ Corte dei conti europea, *Briefing Paper*, "The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework", paragrafo 34.

⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193, del 30.7.2018, pag. 1).

INTRODUZIONE

1. Il MES è stato istituito nel 2012 con il compito di offrire assistenza finanziaria ai paesi della zona euro che si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari. Tale assistenza è erogata soltanto se si dimostra indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei membri del MES¹⁰. Il MES è stato creato quale organizzazione intergovernativa mediante un trattato tra gli Stati membri della zona euro.

2. Le entrate e le spese del MES non rientrano nel bilancio dell'UE e i contributi al suo capitale provengono dai paesi aderenti. I poteri decisionali sono conferiti al consiglio di amministrazione e al consiglio dei governatori. Il consiglio di amministrazione si compone di alti funzionari dei ministeri delle finanze, mentre il consiglio dei governatori è costituito dai ministri delle finanze degli Stati membri della zona euro. La Commissione e la Banca centrale europea partecipano a entrambe le istanze con lo status di osservatori, senza diritto di voto. Il MES ha sede a Lussemburgo e, a fine 2017, contava un organico di 174 effettivi. Ha erogato prestiti per 273 miliardi di euro a cinque paesi aderenti e dispone di una capacità di prestito inutilizzata pari a 380 miliardi di euro¹¹.

3. Dal 2013 il Parlamento invoca l'integrazione del MES nel quadro normativo dell'UE¹². Nella relazione dei cinque presidenti del giugno 2015 si afferma che "la governance del MES dovrebbe pertanto essere integrata totalmente nei trattati dell'UE"¹³.

4. Nel dicembre 2017, la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo "Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa:

¹⁰ Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (2012), articolo 3.

¹¹ Meccanismo europeo di stabilità, *Annual Report 2017*, 2018, pag. 15.

¹² Risoluzione del Parlamento europeo del 12 giugno 2013 sul *rafforzamento della democrazia europea nell'ambito dell'Unione economica e monetaria (UEM) del futuro*, paragrafo 11.

¹³ Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* (Commissione, 2015), documento noto come la "relazione dei cinque presidenti", pag. 20.

tabella di marcia”¹⁴. In tale contesto, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio per sostituire il MES con l’FME¹⁵ (di seguito “la proposta della Commissione”), che rientrerebbe nel quadro normativo dell’UE.

5. Il 19 giugno 2018, la presidente della commissione per il controllo dei bilanci (CONT) del Parlamento europeo ha chiesto alla Corte dei conti europea di fornire al Parlamento europeo un parere su come configurare nel modo migliore il meccanismo di controllo del futuro FME, specie per quanto riguarda eventuali lacune future in termini di rendicontabilità e per assicurare adeguate disposizioni di audit (cfr. *allegato I*).

6. Un ulteriore impulso è giunto dagli orientamenti dell’INTOSAI per una buona governance, in cui si afferma che, qualora la sfera di competenza o la struttura di un’istituzione internazionale cambi radicalmente, le disposizioni in materia di audit esterno vanno verificate con attenzione e, all’occorrenza, aggiornate¹⁶.

7. Nell’analisi panoramica pubblicata dalla Corte nel 2014 sulle disposizioni in materia di rendicontabilità e audit sono stati delineati alcuni criteri applicabili per valutare la rendicontabilità e l’audit nel settore pubblico¹⁷. Fra questi si annoverano la chiarezza delle informazioni necessarie ai fini della rendicontabilità e l’esercizio della vigilanza parlamentare, corroborata da un giudizio di audit esterno.

¹⁴ Comunicazione della Commissione, “Ulteriori tappe verso il completamento dell’Unione economica e monetaria dell’Europa: tabella di marcia”, COM(2017) 821 *final*.

¹⁵ La proposta della Commissione.

¹⁶ INTOSAI, *Guidance for Good Governance “GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions”*, 2016, principio 1.3.

¹⁷ Analisi panoramica della Corte dei conti europea, “Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell’UE in materia di rendicontazione e audit del settore pubblico”, tabella 1, pag. 13.

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

8. In linea con l'opinione espressa nel documento di riflessione¹⁸ sulla proposta della Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, pubblicato nel luglio 2018, la Corte apprezza la finalità della proposta della Commissione, che mira a far rientrare il MES nel quadro giuridico dell'UE. Gli interventi dell'UE andrebbero condotti nell'ambito di un solido quadro di rendicontabilità, in cui la vigilanza parlamentare sia basata su un giudizio di audit esterno. Tali quadri dovrebbero essere sostanzialmente uniformi in tutti i settori d'intervento dell'UE e andrebbero evitate lacune e sovrapposizioni. A tale proposito, la proposta della Commissione è un passo nella giusta direzione, benché vi sia una certa ambiguità nei ruoli e nei mandati dei diversi auditor coinvolti e debbano essere colmate alcune carenze nella catena di rendicontabilità e di audit.

9. Il presente parere illustra le considerazioni della Corte in merito alla rendicontabilità e alle connesse disposizioni di audit dell'FME proposto quale organo dell'UE. La Corte esamina innanzitutto l'attuale assetto del MES, in quanto la proposta della Commissione intende perlopiù conservare il quadro di audit e rendicontabilità già vigente per il MES. Passa poi in rassegna le disposizioni dell'FME in materia di audit e rendicontabilità quali previste nella proposta della Commissione e formula raccomandazioni sulle modifiche necessarie per fronteggiare le sfide individuate. Nell'**allegato II** e nell'**allegato III** sono riportate le risposte, rispettivamente, del MES e del relativo collegio dei revisori.

10. Dopo che la Commissione ha pubblicato la sua proposta, i leader dell'UE hanno definito la direzione politica per far procedere la riforma del MES in due fasi¹⁹. Nella prima fase, entro la fine dell'anno in corso, saranno stabilite le principali caratteristiche del MES rafforzato, comprese le eventuali ulteriori misure per consolidarne il ruolo e la governance, affinché siano recepiti alcuni aspetti della proposta della Commissione del dicembre 2017, preservando al contempo la natura intergovernativa del MES. Nella seconda fase, a più lungo

¹⁸ Corte dei conti europea, *Briefing Paper*, "The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework", paragrafo 34, ultimo punto.

¹⁹ *Dichiarazione del Vertice euro* (29 giugno 2018) EURO 502/18. Lettera di Mário Centeno, presidente dell'Eurogruppo, a Donald Tusk, presidente del Consiglio europeo (25 giugno 2018).

termine, i paesi aderenti al MES e l'UE possono valutare se integrare il MES nel quadro normativo dell'UE.

PARTE I – IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ: PRINCIPALI SFIDE PER IL QUADRO DI AUDIT E RENDICONTABILITÀ

11. La presente sezione esamina le attuali disposizioni del MES in materia di audit e rendicontabilità. Il MES è un'istituzione finanziaria internazionale (IFI). In quanto tale, sono d'applicazione le disposizioni di audit di altre IFI, nonché le linee guida sulle migliori pratiche emanate al riguardo dall'International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

La Corte non ha diritti di audit nei confronti del MES, ma potrebbe acquisirli, su richiesta

12. Il MES dispone attualmente di un collegio dei revisori costituito da cinque membri²⁰. Di questi, due sono designati su nomina delle ISC, due su proposta del presidente del consiglio dei governatori e uno su nomina della Corte dei conti europea (la cui carica in seno al collegio dei revisori può essere mantenuta anche dopo la conclusione del mandato di Membro della Corte). Tutti i membri del collegio dei revisori del MES sono tenuti a evitare conflitti d'interesse, ad agire in piena indipendenza e a non chiedere o accettare istruzioni da altri organi.

13. In forza del proprio mandato, il collegio dei revisori “redige revisioni indipendenti [... nonché] controlla i conti del MES e verifica la regolarità dei conti operativi e del bilancio di esercizio”; è inoltre tenuto a verificare la regolarità, la conformità, la performance e la gestione dei rischi del MES secondo i principi internazionali di audit²¹. Al momento, detto collegio si avvale del sostegno del personale di audit in servizio presso varie ISC nonché della

²⁰ Il quadro di riferimento per il collegio dei revisori del MES è definito all'articolo 30 del trattato che istituisce il MES (di seguito “il trattato MES”) e all'articolo 24 dello statuto del MES. I membri del collegio dei revisori sono nominati dal consiglio dei governatori, sulla base dell'articolo 30, paragrafo 1, del trattato MES e dell'articolo 24, paragrafo 1, dello statuto del MES.

²¹ Trattato che istituisce il MES (articolo 30, paragrafi 3 e 4) e statuto del MES (articolo 24, paragrafo 4).

Corte; tutte queste istituzioni sono solite applicare nel proprio lavoro i pertinenti principi internazionali di audit.

14. La direzione del MES risponde essenzialmente al consiglio dei governatori. Al momento, il MES non ha alcun obbligo formale di rendiconto nei confronti del Parlamento europeo o dei parlamenti nazionali, sebbene il suo direttore generale tenga audizioni dinanzi al Parlamento europeo, su invito, nonché dinanzi ai parlamenti nazionali. Il collegio dei revisori generalmente non partecipa a dette audizioni, sebbene nulla lo precluda, neanche quando si tratta di un parlamento nazionale.

15. La Corte dei conti europea attualmente non detiene alcun diritto di audit nei confronti del MES. Anche qualora quest'ultimo mantenga la sua natura intergovernativa, vi sono ambiti in cui la Corte potrebbe svolgere un ruolo nel quadro di riferimento del MES per l'audit e la rendicontabilità. La giurisprudenza dimostra che gli Stati membri possono conferire alla Corte compiti che esulano dal quadro dell'ordinamento giuridico dell'UE, alle seguenti condizioni:

- i) i settori per i quali gli Stati membri conferiscono poteri alla Corte non devono rientrare nella competenza esclusiva dell'UE²²,
- ii) tali compiti devono essere compatibili con il TFUE,
- iii) non devono snaturare le attribuzioni che il trattato sull'Unione europea (TUE) e il TFUE conferiscono alla Corte²³ e
- iv) devono essere, a giudizio della Corte, opportuni, auspicabili e utili.

²² Per quanto riguarda il MES, la Corte di giustizia dell'UE ha asserito che le sue attività rientrano nella politica economica, settore in cui l'Unione non dispone di una competenza esclusiva (cfr. causa Pringle, punto 160).

²³ Ad esempio, si avrebbe tale snaturamento se i compiti conferiti dagli Stati membri pregiudicassero l'indipendenza della Corte o se la Corte fosse investita di un ruolo completamente diverso da quello espletato nel quadro del diritto dell'UE.

16. Al fine di allineare le disposizioni in materia di rendicontabilità in vigore per il MES a quelle degli altri organi dell'UE, nonché di contribuire a preparare l'eventuale integrazione del MES nel quadro di riferimento dell'UE, il MES, di concerto con la Corte, potrebbe attribuire a quest'ultima competenze per determinati aspetti dell'audit esterno del MES, ad esempio il controllo di gestione o l'audit di conformità.

Il mandato dei membri del collegio dei revisori ha una breve durata

17. Il collegio dei revisori è composto esclusivamente da membri esterni, che non provengono dal consiglio di amministrazione dell'istituzione stessa, analogamente a quanto avviene nelle altre istituzioni finanziarie internazionali, come la Banca europea per gli investimenti e il Fondo monetario internazionale. Per contro, la Banca asiatica di sviluppo e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo hanno entrambe un comitato di audit i cui membri provengono dal rispettivo consiglio di amministrazione.

18. I membri del collegio dei revisori hanno un mandato di tre anni, non rinnovabile. Le nomine sono scaglionate, in modo che le sostituzioni avvengano in momenti diversi. Un mandato triennale è relativamente breve rispetto a istituzioni comparabili: ad esempio, i membri del comitato di audit della BEI hanno un mandato di sei anni, non rinnovabile. Il mandato dei membri del collegio dei revisori del MES ha la durata minima raccomandata dagli orientamenti dell'INTOSAI per una buona governance, in cui si afferma che, idealmente, una nomina dovrebbe avere una durata di almeno tre-quattro anni, fino a un massimo di sei anni²⁴. Ciò significa che i mandati dei membri del collegio dei revisori possono sovrapporsi solo per brevi periodi, per cui è difficile assicurare la continuità operativa e intraprendere attività di natura potenzialmente pluriennale. Ad esempio, alla luce dell'assetto corrente, tutti i membri attuali sono entrati in carica nei 14 mesi successivi all'ottobre 2015, il che significa che, da allora, il collegio precedente è stato integralmente sostituito. Un'eventuale proroga del mandato ordinario per i membri del collegio dei revisori

²⁴ INTOSAI, *Guidance for Good Governance "GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions"*, 2016, principio 2.4.

richiederebbe una modifica dell'articolo 24, paragrafo 1, dello statuto del MES e, quindi, l'approvazione del consiglio dei governatori.

Raccomandazione 1

Al fine di assicurare la continuità operativa del collegio dei revisori, il consiglio dei governatori del MES dovrebbe considerare di modificare l'articolo 24, paragrafo 1, dello statuto del MES per consentire un allungamento del mandato dei membri del collegio dei revisori o, in alternativa, la possibilità di un secondo mandato.

Il collegio dei revisori riferisce le proprie constatazioni di audit in misura molto limitata

19. Il collegio dei revisori assolve l'obbligo di "controlla[re] i conti del MES e verifica[re] la regolarità dei conti operativi e del bilancio di esercizio"²⁵ in due modi: mediante la relazione annuale e mediante una breve dichiarazione del proprio presidente a corredo dei rendiconti finanziari del MES. La relazione annuale è destinata ai membri del consiglio dei governatori, che rispondono a loro volta, quali rappresentanti del governo, ai rispettivi parlamenti nazionali. La relazione annuale è inoltre trasmessa ai parlamenti nazionali dai rispettivi governatori, nonché al Parlamento europeo a titolo informativo.

20. La relazione annuale descrive le attività del collegio dei revisori e indica i temi delle attività di audit espletate. Non specifica, tuttavia, le constatazioni di audit o le raccomandazioni, che quindi non sono di dominio pubblico^{26, 27}. La pratica del collegio dei revisori non rispetta il principio precisato nei pertinenti orientamenti dell'INTOSAI per una

²⁵ Trattato MES, articolo 30, paragrafi 3 e 4.

²⁶ Il collegio dei revisori ha informato la Corte che fornisce le constatazioni e le raccomandazioni relativi ai propri audit alla direzione del MES e al comitato del consiglio di amministrazione competente per i rischi. La relazione annuale più recente, tuttavia, non riporta particolari su tale procedura.

²⁷ Il collegio dei revisori ha informato la Corte che incontra regolarmente l'alta direzione del MES per discutere dell'integrità e adeguatezza dei rendiconti finanziari e dei controlli connessi; inoltre, se lo ritiene opportuno, chiede di apportare modifiche al progetto di rendiconti finanziari e di migliorare le informazioni integrative e le note illustrative.

buona governance, secondo il quale le relazioni di audit esterno dovrebbero essere rese pubbliche, salvo eccezioni individuate in base a criteri chiari²⁸.

21. L'altro documento reso pubblico dal collegio dei revisori è una breve dichiarazione riportata nella relazione annuale del MES, unitamente ai rendiconti finanziari e alla relazione di una società privata di audit. Stando alle informazioni fornite alla Corte, il collegio dei revisori redige questa dichiarazione dopo aver letto ed esaminato la relazione della società privata di audit. Tale dichiarazione specifica il mandato e le attività del collegio dei revisori e conclude come segue: *"Il collegio dei revisori osserva che, per quanto abbia potuto giudicare, non si è posta alla sua attenzione alcuna questione di rilievo che gli impedisca di raccomandare al consiglio dei governatori di approvare il rendiconto finanziario del MES per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2017"*²⁹ [traduzione a cura della Corte].

22. La formulazione utilizzata dal collegio dei revisori nella suddetta dichiarazione non è risolutiva e non è chiaro se il collegio dei revisori raccomandi effettivamente l'approvazione dei rendiconti finanziari³⁰. In ogni caso, anche qualora ne raccomandasse l'approvazione, non è una dichiarazione relativa alla "regolarità dei conti operativi e del bilancio di esercizio", come invece prevede il trattato MES (cfr. paragrafo 13).

23. Le comunicazioni del collegio dei revisori del MES non sono in linea con il principio applicabile secondo il quale l'auditor esterno dovrebbe esprimere un giudizio sui rendiconti

²⁸ INTOSAI, *Guidance for Good Governance "GOV 9300 Principles for External Audit Arrangements for International Institutions"*, 2016, principio 6.4: "al fine di accrescere la trasparenza e la rendicontabilità, tutte le relazioni di audit esterno presentate all'organo direttivo dovrebbero essere messe a disposizione del pubblico. Le eccezioni dovrebbero basarsi su criteri chiari e pertinenti riguardanti le informazioni riservate e confidenziali" [traduzione a cura della Corte].

²⁹ Relazione annuale 2017 del MES, 2018, pag. 115.

³⁰ Relazione annuale 2017 del MES, 2018, pag. 111. La relazione della società privata di audit sul MES è esplicita a tale riguardo, riportando la seguente dichiarazione nel 2017: "A nostro giudizio, i rendiconti finanziari allegati forniscono un'immagine fedele e veritiera della situazione finanziaria del soggetto controllato" [traduzione a cura della Corte].

finanziari, stabilendo se essi siano preparati, sotto tutti gli aspetti rilevanti, conformemente a un quadro normativo applicabile in materia di informativa finanziaria³¹.

24. A titolo di confronto, le relazioni annuali specifiche della Corte dei conti europea riportano in genere un giudizio chiaro sui conti dell'organismo controllato, così formulato: "A giudizio della Corte, i pagamenti alla base dei conti per l'esercizio in esame sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittimi e regolari".

25. Analogamente, la relazione annuale del comitato di audit della BEI riporta dettagli sulle constatazioni dei propri audit e include una dichiarazione sulla legittimità e regolarità dei conti. Lo statuto della BEI è tuttavia inequivocabile a tale riguardo, in quanto stabilisce che il comitato di audit "conferma che gli stati finanziari [...] danno un'immagine fedele della situazione della Banca"³².

Raccomandazione 2

Per accrescere la trasparenza e fornire maggiore chiarezza ai portatori d'interesse esterni sulla legittimità e regolarità dei conti del MES:

- a) il collegio dei revisori dovrebbe fornire particolari sui contenuti essenziali delle proprie relazioni e constatazioni di audit, precisando criteri chiari per l'esclusione di informazioni riservate e di altre informazioni sensibili;
- b) il collegio dei revisori dovrebbe emettere una dichiarazione esplicita sulla regolarità dei conti operativi e del bilancio di esercizio del MES;
- c) il collegio dei revisori dovrebbe esprimere una valutazione, stabilendo se i rendiconti finanziari del MES forniscono un'immagine fedele e veritiera della sua posizione finanziaria.

³¹ INTOSAI, *ISSAI 200 Fundamental Principles of Financial Auditing*, 2013, paragrafo 16.

³² Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, protocollo (n. 5) sullo statuto della Banca europea per gli investimenti, articolo 12, paragrafo 3, (GU C 202 del 7.6.2016, pag. 251).

Il controllo di gestione e la valutazione della performance del MES sono limitati

26. Ufficialmente, il collegio dei revisori ha un preciso mandato di controllo di gestione³³. A oggi, tuttavia, gli audit descritti nelle sue relazioni hanno per la maggior parte carattere finanziario e di conformità, anche se negli anni recenti sono state descritte più attività di controllo di gestione.

27. Il MES non dispone inoltre di una funzione permanente, interna o esterna, per la valutazione delle proprie politiche e dei propri programmi. Nondimeno, nel 2016 ha commissionato una relazione di valutazione dell'assistenza finanziaria fornita, che è stata pubblicata nel 2017. Essa riguardava l'approccio adottato per l'erogazione dei prestiti a cinque paesi soggetti a programmi di assistenza finanziaria: Irlanda, Portogallo, Spagna, Cipro e Grecia³⁴.

28. A titolo di confronto, dal 2001 il Fondo monetario internazionale dispone di un ufficio di valutazione indipendente, che effettua valutazioni obiettive e indipendenti su aspetti afferenti il mandato del Fondo monetario internazionale. Anche la Banca asiatica di sviluppo e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo hanno dipartimenti interni di valutazione, sebbene non rientrino nei loro sistemi di rendicontazione periodica.

29. Se investita di un mandato, la Corte dei conti europea sarebbe in condizione di eseguire controlli di gestione sul MES. Si tratterebbe di un'attività svolta in aggiunta o in parallelo a un'eventuale funzione di valutazione presso il MES, che potrebbe avere obiettivi e approcci diversi. La Corte dispone della facoltà giuridica di espletare controlli di gestione sul MES al fine di migliorare la rendicontabilità complessiva del quadro di governance economica in Europa. Sarebbe in linea con l'attuale programma di lavoro della Corte, che comprende la

³³ Lo statuto del MES (articolo 24, paragrafo 4) prevede che il collegio dei revisori verifichi la regolarità, la conformità, la performance e la gestione dei rischi del MES secondo i principi internazionali di audit. Nel principio *ISSAI 3000 Standard for Performance Auditing* (paragrafo 17) dell'INTOSAI, il controllo di gestione è definito come un esame indipendente, obiettivo e attendibile volto a stabilire se le imprese, i sistemi, gli interventi, i programmi, le attività o le organizzazioni del settore pubblico operino in conformità dei principi di economia, efficienza e/o efficacia e se vi siano margini di miglioramento.

³⁴ MES, *EFSF/ESM Financial Assistance Evaluation Report*, 2017.

valutazione della performance degli organi dell'UE con attività complementari a quelle del MES.

Raccomandazione 3

Al fine di rafforzare il controllo di gestione e la valutazione della performance del MES:

- a) il MES dovrebbe sviluppare una funzione interna di valutazione che esamini i compiti a esso conferiti e rediga relazioni esterne sull'efficacia, in linea con la pratica vigente in istituzioni comparabili;
- b) il MES potrebbe conferire alla Corte dei conti europea un mandato che andrebbe a colmare le lacune individuate in termini di controllo di gestione esterno.

PARTE II – IL FONDO MONETARIO EUROPEO PROPOSTO: PRINCIPALI SFIDE PER IL QUADRO DI AUDIT E RENDICONTABILITÀ

30. Nella sezione seguente è specificamente esaminata la proposta della Commissione nel contesto della richiesta della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, di cui al paragrafo 5.

Modifiche proposte relative al quadro di riferimento del MES per l'audit

31. Secondo la proposta della Commissione, l'FME manterrebbe le principali caratteristiche del quadro di riferimento del MES per l'audit esterno (come illustrato nella *parte I*). Il ruolo del collegio dei revisori viene chiarito in certa misura, in parte incorporando elementi dell'attuale statuto del MES³⁵.

³⁵ Proposta della Commissione, allegato, articolo 35, paragrafi 1 e 3. In particolare, sono chiarite le procedure di selezione dei membri, è stabilita la procedura di elezione del presidente, così come la necessità che i membri di detto collegio evitino conflitti di interesse. Inoltre, è meglio definita l'estensione dei compiti del collegio dei revisori, che secondo la proposta sottoporrebbero ad audit "la regolarità, la conformità, i risultati e la gestione dei rischi dell'FME, conformemente alle norme di revisione internazionali".

La posizione della Corte dei conti europea quale auditor esterno dell’FME non è esplicita

32. Al momento, il MES concorre attivamente a sostenere la stabilità dei paesi aderenti, ma non è coinvolto nella negoziazione delle condizioni strategiche per la concessione di un programma di assistenza finanziaria. La proposta della Commissione conferirebbe all’FME un ruolo di maggior rilievo nella definizione delle condizioni previste dai programmi, in collaborazione con la Commissione e di concerto con la Banca centrale europea³⁶.

33. La Corte dei conti europea gode del pieno diritto di svolgere audit sul coinvolgimento della Commissione nella definizione e nell’attuazione di tali interventi, ma la proposta non stabilisce in che modo la Corte eserciterebbe i propri diritti sull’FME in tale contesto. Una chiara definizione dei diritti eviterebbe, in questo caso, ogni potenziale fraintendimento sul ruolo della Corte.

34. La proposta della Commissione considererebbe l’FME integrato nel quadro UE in virtù dell’articolo 352 del TFUE. L’FME sarebbe istituito, in applicazione del diritto dell’Unione, come organo dell’Unione dotato di personalità giuridica³⁷. In tale evenienza, la Corte dei conti europea godrebbe di pieno diritto di audit sull’FME in forza dell’articolo 287 del TFUE, che investe la Corte dei poteri di revisore esterno di tutte le istituzioni, organi e organismi dell’UE, a meno che ciò non sia escluso dal rispettivo atto istitutivo. La proposta della Commissione non prevede una siffatta esclusione e, al considerando 64, riconosce anzi che la Corte eserciti i propri poteri di audit ai sensi dell’articolo 287 del TFUE. Tale riferimento implica automaticamente che la Corte sarebbe incaricata di espletare audit finanziari e di conformità, nonché controlli di gestione sull’FME.

35. La proposta della Commissione, tuttavia, presenta una grave carenza a tale riguardo, in quanto non specifica il ruolo operativo della Corte. La proposta della Commissione suggerisce che gli audit finanziari sull’FME siano espletati da auditor selezionati di società di audit private di prestigio internazionale, mentre il collegio dei revisori ne controllerebbe la

³⁶ Proposta della Commissione, allegato, articolo 13, paragrafo 3.

³⁷ Proposta della Commissione, considerando 17.

regolarità, la conformità, la performance e la gestione dei rischi. Tali disposizioni potrebbero essere interpretate come un'implicita assegnazione del mandato di audit esterno a soggetti diversi dalla Corte. In genere, si evita di conferire due o più mandati di audit esterno, per l'ovvio motivo che ne potrebbero discendere giudizi di audit contrastanti e vi potrebbero essere duplicazioni o sovrapposizioni delle attività di diversi organismi di audit esterno.

36. Inoltre, tali sistemi di audit diversi potrebbero generare ambiguità e addirittura essere considerati potenzialmente una preclusione implicita dei poteri di audit della Corte, sebbene il considerando 64 affermi l'intenzione di conferire alla Corte pieni diritti di audit sull'FME. La direzione del MES ha proposto di integrare il MES stesso nel quadro normativo dell'UE alla stregua della BEI mediante modifiche ai trattati dell'UE. Attualmente, nei confronti della BEI, la Corte ha diritti di audit solo in relazione a programmi specifici finanziati dal bilancio UE ed eseguiti dalla BEI. Altre disposizioni di audit per la BEI sono specificate nel protocollo (n. 5) allegato al TFUE. Se si dovesse seguire per il MES un approccio simile a quello adottato per la BEI, alla Corte sarebbe preclusa la possibilità di condurre audit efficaci sul MES.

37. Una disposizione che conferisca alla Corte un mandato di audit esterno chiaramente definito sarebbe l'approccio più semplice in termini procedurali e quello più coerente con le attuali disposizioni in materia di audit e rendicontabilità per la governance finanziaria ed economica dell'UE. Vi sono comunque i margini per utilizzare le attività di altri auditor per formulare giudizi di audit nel settore pubblico. La Corte infatti redige già circa 50 relazioni annuali specifiche sulle attività delle agenzie e degli organi dell'UE. Nella maggior parte dei casi, secondo quanto prevede il regolamento, il ruolo della Corte comprende l'esame e le riesecuzione delle attività svolte da auditor esterni. Nel caso specifico dell'FME, data l'esigenza di particolari garanzie di audit in ragione della sua capacità di raccogliere finanziamenti sui mercati, la Corte ritiene che questo tipo di garanzia sia necessario e complementare alla garanzia fornita dagli auditor del settore pubblico, che perseguono principalmente fini di rendicontabilità pubblica.

38. Quando il MES sarà integrato nel quadro UE, la Corte affermerà ed eserciterà il suo pieno diritto di audit in forza dell'articolo 287 del TFUE. Qualora i paesi aderenti al MES volessero preservare un coinvolgimento esterno nella struttura di audit dell'FME, si potrebbe mantenere un comitato con membri esterni che fornisca orientamenti e/o svolga

attività di vigilanza sulle procedure di audit interno dell’FME. La Corte però non potrebbe accettare di nominare un membro in questo assetto, in quanto sarebbe in conflitto con il ruolo della Corte stessa quale soggetto investito di un mandato di audit esterno.

Raccomandazione 4

Al fine di evitare ogni potenziale fraintendimento sul ruolo della Corte e una onerosa duplicazione del lavoro:

- a) nel dispositivo di qualsiasi atto istitutivo dell’FME, andrebbe esplicitamente affermato il ruolo della Corte dei conti europea quale revisore esterno indipendente, chiarendo che il ruolo di società di audit private e di qualsiasi altro contributo di audit sarebbe complementare a quello espletato dalla Corte;
- b) qualsiasi atto giuridico istitutivo dell’FME dovrebbe stabilire che i contratti con auditor privati contemplino disposizioni che consentano alla Corte di avere pieno accesso alla loro documentazione di lavoro ed esaminare e utilizzare le attività da essi svolte.

La vigilanza parlamentare non è concepita per essere basata su un giudizio di audit

39. Secondo la proposta della Commissione, il Consiglio e il Parlamento dovrebbero svolgere un ruolo di maggior rilievo nell’FME rispetto a quanto non accada ora nel MES. In base all’articolo 5 della proposta della Commissione, l’FME dovrebbe presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sullo svolgimento dei suoi compiti, insieme ai conti annuali e al rendiconto finanziario. Il Parlamento potrebbe quindi tenere un dibattito generale su questa base e il direttore generale sarebbe anche chiamato a riferire al Parlamento in merito all’espletamento dei compiti dell’FME, nonché a procedere a discussioni orali riservate a porte chiuse con il presidente e i vicepresidenti delle commissioni competenti.

40. Si tratterebbe di un miglioramento rispetto alle disposizioni attuali, secondo le quali il direttore generale del MES si presenta su base volontaria dinanzi al Parlamento. Finora, non è stata data considerazione formale al giudizio di audit esterno in occasione di questi scambi di opinioni con il MES.

41. Nella proposta, il sistema di vigilanza parlamentare sull’FME non prevede che il Parlamento tenga conto delle relazioni di audit. Dal momento che non rientrerebbe nel bilancio UE (cfr. paragrafo 2), l’FME esulerebbe dalla sfera di competenza e dalle disposizioni in materia di discarico del regolamento finanziario. Tuttavia, vari altri organismi già esistenti che si autofinanziano (l’Ufficio dell’UE per la proprietà intellettuale, l’Ufficio comunitario delle varietà vegetali e il Comitato di risoluzione unico) sono soggetti, ai sensi dei rispettivi atti istitutivi, a disposizioni di discarico.

42. Come già indicato nell’analisi panoramica sulle lacune in materia di rendicontabilità e audit³⁸, la Corte è del parere che tali entrate, pur non derivando dal bilancio UE, discendano dall’esercizio di pubblici poteri a livello di UE e che il loro utilizzo abbia la stessa natura di altri fondi UE. Non vi è dunque alcun motivo tassativo per cui trattare le entrate dell’FME diversamente da quelle di organismi finanziati dal bilancio UE e l’assenza di solide disposizioni per la vigilanza parlamentare e il discarico delle responsabilità dell’FME sotto il profilo finanziario, di conformità e di performance è una lacuna cruciale nelle disposizioni proposte ai fini della rendicontabilità.

43. La proposta della Commissione non prevede l’esame, da parte del Parlamento, delle relazioni di audit della Corte durante la procedura di discarico dell’FME. Tale esame sarebbe in linea con la pratica sancita all’articolo 319 del TFUE. La procedura di discarico terrebbe conto della dichiarazione rilasciata dalla Corte sull’affidabilità dei conti annuali dell’FME e sulla legittimità e regolarità delle operazioni che ne sono alla base. Prenderebbe inoltre in considerazione eventuali constatazioni della Corte relative a controlli di gestione eseguiti sull’FME.

³⁸ Analisi panoramica della Corte dei conti europea, “Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell’UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico”, paragrafo 84.

Raccomandazione 5

Al momento di integrare il MES nel quadro normativo dell'UE mediante l'istituzione dell'FME e al fine di rafforzare la pertinenza dell'audit rispetto alla rendicontabilità, nonché il processo di controllo democratico, andrebbe conferito alla Corte dei conti europea un ruolo chiaro e formale nella procedura di scarico dell'FME.

Il presente parere è stato adottato dalla Sezione IV, presieduta da Neven MATES, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 18 settembre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I**Richiesta di parere presentata dalla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo**

Commissione per il controllo dei bilanci
La Presidente

Klaus-Heiner LEHNE
Corte dei conti europea
12, rue Alcide De Gasperi
Lussemburgo
L-1615

D 310044 19.6.2018

Signor Presidente,

come lei sa, nel dicembre 2017 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo (FME), in forza dell'articolo 352 del TFUE, quale una delle iniziative annunciate nella comunicazione della Commissione intitolata "Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria".

In base a detta proposta, l'FME succederebbe e sostituirebbe il Meccanismo europeo di stabilità, come soggetto giuridico unico ai sensi del diritto dell'Unione. Quando si tratta di creare un nuovo organo dell'UE nell'ambito del suo quadro giuridico, rivestono massima importanza le sfide in termini di rendicontabilità democratica, audit ed efficienza delle attività dell'UE.

Al fine di evitare in futuro lacune di rendicontabilità e assicurare disposizioni di audit adeguate, desidero, a nome della commissione per il controllo dei bilanci, invitare cortesemente la Corte a presentare al Parlamento, nel più breve tempo possibile e nella modalità ritenuta più appropriata, un parere su come impostare al meglio il meccanismo di controllo del futuro FME.

In attesa di un suo riscontro, desidero esprimerle nuovamente la mia gratitudine per l'eccellente collaborazione.

Distinti saluti,

Dr. Inge Gräsle

ALLEGATO II**Risposta del MES**

Alex Brenninkmeijer
Corte dei conti europea
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg

Lussemburgo, 24 settembre 2018

Egregio Signor Brenninkmeijer,

la ringrazio per averci trasmesso il parere della Corte dei conti europea (di seguito “la Corte”) sulle considerazioni in materia di audit e rendicontabilità riguardanti la proposta della Commissione del 6 dicembre 2017 per l’istituzione di un Fondo monetario europeo (FME).

Nel prendere atto che il parere è stato emanato dalla Corte su richiesta della Presidente della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo datata 19 giugno 2018, conveniamo con detta commissione che la rendicontabilità, l’audit e l’efficienza delle attività delle istituzioni pubbliche rivestono massima importanza.

A tale riguardo, desidero ricordare anche la lettera di Mário Centeno, Presidente dell’Eurogruppo nonché del consiglio dei governatori del MES, al Presidente Donald Tusk del 25 giugno 2018, in cui afferma che, a più lungo termine, i leader politici potrebbero decidere di integrare il MES nel quadro UE, preservandone le caratteristiche essenziali di governance.

Una maggioranza crescente di parti in causa del MES sono favorevoli all’integrazione di quest’ultimo nel quadro UE, purché ciò avvenga a livello di diritto primario e in modo analogo a quello riservato alla Banca europea per gli investimenti (BEI). La BEI è un organo dell’UE con un capitale proprio, che gode di autonomia finanziaria ed è provvista di propri organi decisionali. Come ha osservato Mário Centeno, questa soluzione è attuabile solo nel più lungo termine. È fondamentale che in futuro le disposizioni di audit del MES non portino a una duplicazione dell’attività di audit e continuino a rispondere alle aspettative degli investitori nei mercati dei capitali.

Al contempo, prendiamo atto che il parere della Corte contiene anche una serie di raccomandazioni sulle attuali disposizioni del MES in materia di audit e rendicontabilità. A tale riguardo, molte di dette raccomandazioni riguardano l’attività del consiglio dei revisori. Quale direzione del MES, rispettiamo appieno l’indipendenza del collegio dei revisori e non possiamo pronunciarsi riguardo alla metodologia di lavoro da esso adottata o all’estensione delle relazioni che esso redige. Da quanto ci risulta, il collegio dei revisori formulerà le proprie osservazioni sul parere.

È nostra intenzione ribadire che i membri del MES reputano che le attuali disposizioni del MES in materia di audit siano in linea con la migliore pratica per le istituzioni finanziarie internazionali. Nello specifico:

- le disposizioni del MES in materia di audit sono state stabilite dai membri del MES di concerto con le rispettive istituzioni superiori di controllo e la Corte. Di conseguenza, il consiglio dei revisori è stato istituito come organo indipendente di vigilanza del MES, nominato dal consiglio dei governatori del MES, al quale risponde direttamente. Il consiglio dei revisori ha un pieno mandato di audit, che comprende tutte le dimensioni di audit del settore pubblico: l'audit finanziario e di conformità nonché il controllo di gestione, come sancisce l'articolo 30, paragrafo 3, del trattato MES e l'articolo 24, paragrafo 4, dello statuto del MES. A tale riguardo, in una recente relazione di Transparency International sul MES, sono lodate le disposizioni di audit di prim'ordine di cui esso dispone;
- la Corte svolge già un ruolo importante nelle disposizioni del MES in materia di audit, poiché uno dei membri del consiglio dei revisori è designato su sua nomina. Inoltre, il personale della Corte spesso assolve il ruolo di esperti nella materia, su incarico del consiglio dei revisori a sostegno dell'espletamento dei propri audit indipendenti del MES, in linea con l'articolo 24, paragrafo 5, dello statuto del MES. La Corte, unitamente al Parlamento europeo, è uno dei destinatari ufficiali della relazione annuale del MES e della relazione annuale del consiglio dei revisori, fatto che corrobora la trasparenza e la rendicontabilità delle attività del MES;
- i conti del MES sono verificati con cadenza annuale da parte di revisori esterni indipendenti in ottemperanza di principi di audit comunemente accettati. I revisori esterni indipendenti sono approvati e sottoposti al controllo democratico ai sensi della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2006, come espressamente disposto dallo statuto del MES (articolo 22). La supervisione del lavoro dei revisori esterni da parte del collegio dei revisori e la relazione di quest'ultimo sui rendiconti finanziari del MES forniscono ulteriori garanzie ai membri del MES riguardo ai conti operativi e al bilancio di esercizio del MES;
- infine, prendiamo atto della raccomandazione della Corte che esorta il MES a sviluppare una funzione di valutazione interna. Nel settembre 2016, il consiglio dei governatori ha designato un valutatore indipendente di alto profilo per valutare la pertinenza, l'efficacia e l'efficienza dell'assistenza finanziaria erogata dall'EFSF e dal MES. La relazione di valutazione che ne è seguita è stata presentata al consiglio dei governatori ed è a disposizione del pubblico nel sito Internet del MES. Date le modeste dimensioni del MES e il numero finora limitato dei suoi programmi di assistenza finanziari, l'istituzione di una funzione permanente di valutazione in seno al MES non sarebbe al momento efficiente. Questo aspetto potrebbe essere valutato in futuro, qualora il MES si sviluppi ulteriormente. Nel frattempo, continueremo a emulare le pratiche di valutazione adottate da istituzioni comparabili. L'équipe di valutazione ha operato in stretta collaborazione con esperti dell'ufficio di valutazione indipendente (*Independent Evaluation Office*, IEO) presso l'FMI e la BEI per sviluppare la metodologia della prima valutazione di cui sopra.

A titolo più generale, oltre alle solide disposizioni del MES in materia di audit, i membri del MES hanno creato anche robusti meccanismi di governance e rendicontabilità. Le decisioni del MES sono soggette all'approvazione degli organi direttivi del MES. In questo contesto, le decisioni vedono anche il coinvolgimento dei parlamenti nazionali. Di fatto, il MES è sottoposto a una vigilanza

parlamentare a livello nazionale in una misura che non trova uguali presso le altre istituzioni comparabili (ad esempio, le decisioni di prestito dell’FMI non sono soggette all’esame dei parlamenti nazionali dei paesi aderenti a tale Fondo). I governatori del MES tengono audizioni dinanzi ai rispettivi parlamenti per spiegare le decisioni relative alle attività del MES oppure per chiedere apposito mandato al riguardo. Su invito, il direttore generale e gli alti dirigenti del MES si recano in visita presso i parlamenti nazionali per illustrare le attività del MES e, all’occorrenza, fornire spiegazioni.

Il MES tiene rapporti di collaborazione proattiva anche con il Parlamento europeo. Dal 2013, il direttore generale del MES partecipa regolarmente, a titolo volontario, alle audizioni dinanzi alla commissione per i problemi economici e monetari. Sono tenuti inoltre numerosi altri contatti con il Parlamento europeo a livello della Conferenza dei presidenti o con i singoli gruppi parlamentari e deputati. Come passo successivo, valuteremo se il MES possa stipulare un protocollo d’intesa con il Parlamento europeo che funga da base per la presentazione di relazioni con maggiore regolarità.

Per concludere, desidero rinnovare i miei ringraziamenti per aver condiviso il parere di prossima pubblicazione e confido che la presente fornisca al dibattito una prospettiva importante. Il MES rimane a disposizione per un ulteriore confronto con la Corte sulle future disposizioni del MES in materia di audit e rendicontabilità, una volta che si sarà fatta maggiore chiarezza sulle modalità della sua integrazione nel quadro UE.

Distinti saluti,

Kalin Anev Janse

Segretario generale

Membro del Comitato direttivo

ALLEGATO III**Risposta del collegio dei revisori del MES**

Lussemburgo, 24 settembre 2018

Alex Brenninkmeijer
Corte dei conti europea
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg

Caro Alex,

ti ringrazio per aver trasmesso al Collegio dei revisori il parere della Corte dei conti europea intitolato *“Considerazioni in materia di audit e rendicontabilità riguardanti la proposta della Commissione del 6 dicembre 2017 per l’istituzione di un Fondo monetario europeo nell’ambito del quadro giuridico dell’Unione”* (di seguito “il parere”).

Il Collegio dei revisori osserva che la Corte dei conti europea (di seguito “la Corte”) non è investita di un mandato per la valutazione del lavoro di detto Collegio e che, pertanto, il suo parere non si basa su un esercizio di valutazione completo. Il Collegio dei revisori, nondimeno, coglie di buon grado l’occasione di dare ascolto alle avvedute opinioni di un’istituzione stimata su alcuni aspetti delle attività da esso svolte, quali ci sono state esposte nel parere.

Sarebbe stato forse meglio se il parere della Corte avesse chiarito, nel far riferimento ai principi INTOSAI, che il Collegio dei revisori non è un’istituzione superiore di controllo (“ISC”), né si trova nella stessa situazione di altri organismi di audit esterno il cui mandato va oltre una singola istituzione. Il Collegio dei revisori deve, quindi, valutare in certa misura l’applicazione dei criteri e dei principi a fronte del ruolo specifico chiamato ad assolvere. Non condividiamo l’opinione che vi sia ambiguità, ad esempio, nella nostra dichiarazione sull’audit finanziario. Dopo attento esame del lavoro di audit espletato dalla società di audit esterno designata, ivi compresa un’approfondita analisi della documentazione di lavoro di detti auditor, sulla base di un modello mutuato direttamente dalla Corte, dichiariamo che non si è posta alla nostra attenzione alcuna questione di rilievo che ci impedisca di raccomandare al consiglio dei governatori di approvare il rendiconto finanziario del MES. Questa dichiarazione non è affatto ambigua ed evita una duplicazione del lavoro e delle dichiarazioni dell’auditor esterno.

In termini generali, il Collegio dei revisori:

- commissiona, analizza e completa le proprie relazioni speciali di audit, che possono riguardare la regolarità, la conformità, la performance e la gestione dei rischi del MES, avvalendosi dei servizi di personale qualificato delle ISC, fra cui la Corte,

- esamina molto dettagliatamente il lavoro dell'auditor esterno in relazione ai conti, come indicato in precedenza,
- commenta in anticipo e chiede di apportare gli aggiustamenti ritenuti opportuni ai conti annuali pubblicati,
- si confronta costantemente e in modo approfondito con la funzione di audit interno e il lavoro da questa svolto,
- incontra i dirigenti del MES e riceve relazioni e aggiornamenti durante l'intero esercizio,
- ovviamente, inoltre, passa in rassegna il proprio *modus operandi* di quando in quando, al fine di migliorare costantemente.

In riferimento a quest'ultimo punto, prenderemo senza dubbio in considerazione i suggerimenti della Corte e valuteremo in quale misura possano essere utilmente integrati nel nostro lavoro.

Occupandosi di un unico "cliente", il Collegio dei revisori può forse sviluppare una particolare comprensione del MES e un approccio specifico per le sue attività. Spetta ai soggetti aderenti al trattato MES stabilire se in futuro possano essere opportune altre disposizioni in materia di audit e rendicontabilità, contestualmente a un diverso assetto istituzionale. Intendiamo tuttavia osservare che, qualunque siano le nuove disposizioni, queste dovranno evitare inutili duplicazioni delle funzioni ed essere accettabili nei mercati finanziari che finanziano il MES, assicurando al contempo una rendicontabilità e una sorveglianza appropriate.

Distinti saluti,

Kevin CARDIFF

Presidente del Collegio dei revisori