

IT

2015



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

**Sintesi della relazione speciale
n. 18/2015
L'assistenza finanziaria fornita ai paesi
in difficoltà**

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Email: eca-info@eca.europa.eu

Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA

YouTube: EUAuditorsECA

Facebook: European Court of Auditors

Il testo integrale della relazione, contenente le osservazioni, le conclusioni e le raccomandazioni della Corte nonché le risposte della Commissione, è consultabile all'indirizzo: <http://eca.europa.eu>

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3707-1	doi:10.2865/620364	QJ-04-15-867-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3669-2	doi:10.2865/051909	QJ-04-15-867-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3704-0	doi:10.2865/623910	QJ-04-15-867-IT-E

© Unione europea, 2015

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

IT

2015

**Sintesi della relazione
speciale n. 18/2015**

**L'assistenza
finanziaria fornita
ai paesi in difficoltà**

L'assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà

Sette anni fa, l'Europa è stata confrontata a una crisi finanziaria che in seguito è sfociata in una crisi del debito sovrano. Quest'ultima è scaturita da vari fattori, quali una debole vigilanza bancaria, politiche di bilancio inadeguate e le difficoltà in cui si sono imbattute grandi istituzioni finanziarie (con i conseguenti costi di salvataggio a carico dei contribuenti). La crisi ha investito gli Stati membri dell'Unione europea (UE) in due riprese, colpendo dapprima, tra il 2008 e il 2009, i paesi non appartenenti all'area dell'euro ed estendendosi, poi, a questa stessa area.

Ma queste turbolenze sono state dissolte per bene? Per l'erogazione dell'assistenza finanziaria è stata elaborata una serie di strumenti giuridici. Gli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro hanno potuto usufruire dell'esistente **meccanismo di sostegno alle bilance dei pagamenti** (BdP). Gli aiuti a Irlanda e Portogallo sono stati concessi in virtù del **meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria** (MESF), di nuova istituzione, e del fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF). Solo il meccanismo relativo alle BdP e il MESF sono stati istituiti in qualità di strumenti UE sulla base del trattato sul funzionamento dell'Unione europea; il FESF, infatti, è una società veicolo intergovernativa esterna al quadro di riferimento dell'UE.

La Corte ha analizzato la gestione, da parte della Commissione, dell'assistenza finanziaria fornita a cinque Stati membri (**Ungheria, Lettonia, Romania, Irlanda e Portogallo**) e ha rivolto alla Commissione raccomandazioni relative a processi e procedure.

Cosa abbiamo controllato

Estensione dell'audit

L'audit ha riguardato la gestione, da parte della Commissione, dell'assistenza finanziaria fornita in virtù del meccanismo di sostegno alle bilance dei pagamenti e in virtù del MESF, in funzione della quale la Commissione ha contratto prestiti sui mercati dei capitali usando come garanzia il bilancio dell'UE. L'audit ha compreso l'assistenza finanziaria corrisposta a Ungheria, Lettonia, Romania (i primi due programmi), Irlanda e Portogallo, incentrandosi in particolare sul ruolo della Commissione in questi programmi. È stata anche esaminata la cooperazione della Commissione con i propri partner (la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale), che però non sono stati oggetto di audit.

Non sono state sottoposte ad audit le decisioni assunte dall'UE a livello politico e la portata dei controlli è stata ristretta sotto diversi aspetti. Gli auditor della Corte non hanno considerato lo scenario controfattuale di un'assenza di assistenza finanziaria né la fattibilità di una risoluzione delle crisi con altri mezzi (ad esempio, la mutualizzazione del debito sovrano). Non è stata neanche valutata la sostenibilità del debito o la probabilità di rimborso dei prestiti. Peraltro, non è stato verificato se il Consiglio abbia scelto le condizioni strutturali o gli obiettivi di disavanzo più appropriati per risolvere la crisi. Nel controllare la cooperazione della Commissione con gli altri partner, non si è valutato se il loro coinvolgimento fosse giustificato.

Quesiti di audit

La Corte ha verificato se la gestione, da parte della Commissione, dei programmi di assistenza finanziaria sia stata adeguata. A tal fine, sono stati formulati i seguenti sottoquesiti:

- 1** Sono stati rilevati tempestivamente i crescenti rischi di bilancio?
- 2** I processi sono stati impostati in maniera sufficientemente appropriata da fornire un contributo esauriente alle decisioni sui programmi?
- 3** La Commissione ha contratto prestiti ai migliori tassi di interesse possibili e conformemente alle migliori prassi per l'emissione di strumenti di debito?
- 4** I programmi di assistenza finanziaria hanno conseguito i principali obiettivi prefissati?

Cosa abbiamo riscontrato

Alcune avvisaglie sono state ignorate

È importante ricordare che prima della crisi esisteva già un quadro per il monitoraggio dei bilanci degli Stati membri. Spettava alla Commissione avvertire il Consiglio dei crescenti squilibri nelle finanze pubbliche. La Commissione è stata colta impreparata dalle prime richieste di assistenza finanziaria.

La Corte ha riscontrato che la Commissione stimava i bilanci pubblici nazionali essere più solidi di quanto non siano risultati in realtà. Una debolezza importante delle valutazioni della Commissione prima del 2009 è stata la mancata rilevazione dell'accumularsi di passività potenziali nel settore pubblico, spesso divenute passività reali durante la crisi. La Commissione non ha neanche prestato sufficiente attenzione al legame tra gli ingenti flussi finanziari con l'estero, lo stato di salute delle banche e, in ultima analisi, le finanze pubbliche.

Le riforme del Patto di stabilità e crescita del 2011, del 2013 e del 2014 hanno cercato di far fronte alle debolezze presenti prima della crisi introducendo una maggiore sorveglianza macroeconomica. Se però si risale al 2008, la Commissione è stata colta impreparata per gestire l'assistenza finanziaria, quando i paesi hanno iniziato a farne richiesta.

Raccogliere la sfida

Recuperare il tempo perso

La Commissione è riuscita ad assumere i nuovi compiti di gestione dei programmi, in cui rientravano intrattenere il dialogo con le autorità nazionali, predisporre le previsioni per i programmi e le stime del deficit di finanziamento, nonché individuare le riforme necessarie. Si tratta di un traguardo notevole, se si considerano la stretta tempistica iniziale e la limitata esperienza in materia.

Solitamente, la Commissione ha raccolto con scrupolosità le informazioni necessarie. Ha saputo sfruttare sempre meglio le competenze interne e si è relazionata con un'ampia gamma di parti interessate nei paesi richiedenti aiuto.

Strumenti complessi

La produzione di previsioni per gli andamenti macroeconomici e i disavanzi non era un'attività nuova. La Commissione ha usato uno strumento di previsione esistente, basato su fogli di calcolo, il cui utilizzo era piuttosto macchinoso. Il controllo della qualità si è limitato principalmente alla riconciliazione dei vari elementi delle previsioni, senza che i dirigenti indagassero sulla logica alla base delle ipotesi sottostanti alle previsioni. È stato molto difficile valutare la plausibilità delle ipotesi fondamentali, quali i moltiplicatori di bilancio, non solo in tutte le revisioni successive, ma anche — per la dirigenza — durante la produzione effettiva delle previsioni.

Problemi degli esordi

I programmi di assistenza poggiavano in gran parte su solide basi, considerate le politiche UE in vigore e le conoscenze economiche di allora. Tuttavia, una debolezza ricorrente nel processo della Commissione è stata l'assenza di documentazione. Questa non consentiva di ricostruire le passate circostanze per valutare le decisioni assunte. Gli auditor della Corte non hanno potuto convalidare alcune informazioni essenziali trasmesse al Consiglio, come ad esempio le stime iniziali del deficit di finanziamento per alcuni programmi.

Questo è in parte imputabile al contesto di crisi, alla condizione di emergenza iniziale e al fatto che la gestione dei programmi costituisse una novità per la Commissione. Con il tempo la disponibilità delle informazioni registrate è migliorata, ma alcuni documenti importanti mancavano anche nei programmi più recenti.

Le condizioni previste dai memorandum d'intesa erano in genere motivate con un riferimento specifico alla decisione del Consiglio. Non sempre, però, erano sufficientemente incentrate sulle condizioni di politica economica generali stabilite dal Consiglio.

Approcci diversi

Gli auditor della Corte hanno rilevato vari esempi di paesi che, pur trovandosi in una situazione analoga, non sono stati trattati alla stessa stregua. Le condizioni per l'assistenza sono state gestite in maniera diversa da un programma all'altro. In alcuni casi, sono state meno vincolanti nel complesso e, quindi, è stato più facile soddisfarle. Se si confrontano paesi con debolezze strutturali analoghe, emerge che le riforme richieste non sono state sempre proporzionate ai problemi esistenti oppure che hanno seguito percorsi alquanto diversi. Alcuni obiettivi di disavanzo dei paesi, ma non tutti, erano meno severi di quanto avrebbe giustificato all'apparenza la situazione economica.

Un controllo limitato della qualità

Uno dei motivi di tali debolezze risiedeva nel fatto che l'impostazione e il monitoraggio dei programmi sono stati affidati in ampia misura alle équipes di programma della Commissione. Prima di essere presentati al Consiglio o alla Commissione, i principali documenti risultanti dal lavoro di una équipe venivano sottoposti a un esame, che però è stato carente sotto vari aspetti. Nessuno all'esterno dell'équipe ha rivisto i calcoli sottostanti, il lavoro degli esperti non è stato sottoposto a un attento esame e il processo di verifica non è stato documentato in maniera accurata.

I margini di miglioramento

Quale fattore positivo, i documenti di programma, che stanno alla base delle decisioni assunte dal Consiglio o dalla Commissione, sono nettamente migliorati dopo la prima domanda di assistenza finanziaria. Questa evoluzione va ricondotta all'incremento degli addetti alla gestione dei programmi, alla maggiore esperienza maturata e a una migliore preparazione. Tuttavia, anche nei documenti di programma più recenti mancavano alcune informazioni essenziali.

Ai fini del monitoraggio, la Commissione ha utilizzato obiettivi di disavanzo calcolati in base al principio della competenza. Se da un lato questo approccio assicura la coerenza con la procedura per i disavanzi eccessivi, dall'altro significa anche che, al momento di decidere sulla prosecuzione di un programma, la Commissione non può indicare con certezza se lo Stato membro beneficiario abbia rispettato l'obiettivo stabilito, poiché i disavanzi calcolati per competenza possono essere rilevati solo dopo un certo lasso di tempo. Non è stato adottato un approccio sistematico alle relazioni sul rispetto delle condizioni.

Sono stati usati molti termini differenti per indicare la non conformità, il che ha dato adito a confusione. Alcune condizioni non sono state considerate nelle relazioni. Qualcun'altra è stata indicata come rispettata, quando in realtà non lo era.

I prestiti contratti hanno soddisfatto le esigenze di finanziamento benché all'inizio, date le circostanze, sia stato difficile seguire sempre la migliore prassi

L'emissione di titoli di debito da parte della Commissione è pienamente riuscita, dal momento che tutte le emissioni obbligazionarie hanno attratto una domanda sufficiente da parte dei mercati dei capitali per essere assorbite nella loro totalità. La Commissione ha effettuato le emissioni per tempo. Il costo finale del debito era in linea con quello di mercato e di emissioni equiparabili. Quanto alla procedura effettiva, i livelli dei prezzi sono stati talvolta superiori a quelli inizialmente indicati dalle banche capofila.

Nei primi anni, il processo di gestione del debito ha presentato una serie di lacune. Le omissioni sono in parte imputabili al numero limitato di effettivi della Commissione assegnati a questo incarico. Le lacune non hanno avuto un impatto dimostrabile sull'esito delle operazioni di indebitamento. In gran parte, sono state colmate nelle emissioni obbligazionarie successive, per cui la raccomandazione verte sulle debolezze che sono risultate ancora presenti al momento dell'audit.

I programmi hanno conseguito gli obiettivi prefissati

Gli obiettivi di disavanzo rivisti sono stati in gran parte raggiunti, con alcune eccezioni. Con la contrazione dell'attività economica nel 2009, i paesi hanno registrato una perdita di entrate che ha vanificato gli effetti perfino degli incrementi riconducibili a nuove misure al riguardo. Le riforme fiscalmente neutre o basate su una compensazione fiscale hanno generato ulteriori costi per le finanze pubbliche nel breve termine e alcuni paesi hanno adottato ulteriori provvedimenti fiscali per compensare il calo del gettito in rapporto al prodotto interno lordo. I disavanzi strutturali sono migliorati, ma a un ritmo disomogeneo. Una parte del risanamento dei conti pubblici non è stata realizzata in modo duraturo. I paesi hanno fatto ricorso a misure una tantum per raggiungere gli obiettivi.

Gli Stati membri hanno soddisfatto gran parte delle condizioni stabilite nei rispettivi programmi, nonostante qualche ritardo imputabile per lo più a ragioni che esulavano dal controllo della Commissione. Talvolta, però, la Commissione ha fissato, in relazione a riforme di ampio respiro, scadenze troppo ravvicinate per essere realistiche. Un grado elevato di conformità non significa che tutte le condizioni importanti siano state soddisfatte. Inoltre, gli auditor della Corte hanno osservato che, tendenzialmente, gli Stati membri lasciavano l'osservanza delle condizioni importanti per l'ultima fase del periodo di riferimento del programma.

I programmi sono riusciti a indurre riforme. Nella maggior parte dei casi, i paesi hanno continuato le riforme avviate in virtù delle condizioni dei rispettivi programmi. Al momento dell'audit condotto dalla Corte, i casi di inversione delle riforme erano rari. Questi sono stati compensati da riforme alternative, spesso non equivalenti in termini di impatto potenziale.

In quattro dei cinque paesi, la correzione delle partite correnti è stata più rapida del previsto. Tale dinamica è ascrivibile in ampia misura all'inatteso miglioramento del saldo dei redditi e, in misura minore, della bilancia commerciale.

Cosa raccomandiamo?

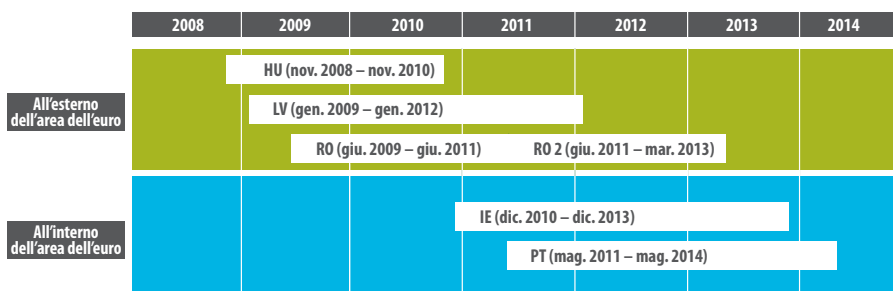
- a.** La Commissione dovrebbe istituire un quadro di riferimento a livello istituzionale che, all'introduzione di un programma di assistenza finanziaria, le consenta la rapida mobilitazione del personale e delle competenze a propria disposizione. La Commissione dovrebbe altresì sviluppare procedure nel contesto dei regolamenti del cosiddetto «two pack».
- b.** Il processo di previsione dovrebbe essere soggetto a un controllo della qualità più sistematico.
- c.** Per far sì che i fattori alla base delle decisioni inerenti ai programmi siano trasparenti al proprio interno, la Commissione dovrebbe potenziare l'attività di registrazione delle informazioni e prestarvi attenzione nell'analisi qualitativa.
- d.** La Commissione dovrebbe assicurare adeguate procedure di analisi qualitativa per quanto concerne la gestione dei programmi e il contenuto dei documenti a questi relativi.
- e.** Ai fini del monitoraggio del bilancio, la Commissione dovrebbe includere, nei memorandum d'intesa, variabili disponibili in un breve arco temporale.
- f.** La Commissione dovrebbe differenziare le condizioni per importanza e mirare alle riforme davvero cruciali.
- g.** Per tutti i programmi a venire, la Commissione dovrebbe cercare di formalizzare la cooperazione interistituzionale con gli altri partner coinvolti.
- h.** Il processo di gestione del debito dovrebbe essere più trasparente.
- i.** La Commissione dovrebbe condurre un'analisi più approfondita dei principali aspetti del risanamento nei paesi.

A proposito del meccanismo di sostegno alle BdP/del MESF

Tale assistenza finanziaria era finalizzata ad aiutare i paesi a rimborsare o a finanziare il debito in scadenza e i disavanzi. Ha fornito una boccata d'ossigeno per agevolare l'attuazione dei programmi di aggiustamento necessari in ciascun paese a correggere i problemi di fondo. In termini generali, i meccanismi fronteggiavano la necessità di salvaguardare la stabilità dell'area dell'euro o dell'UE nel loro insieme, di contenere il rischio di contagio e di evitare scossoni improvvisi alle economie degli Stati membri beneficiari.

Benché gli obiettivi dei singoli programmi fossero diversi nei dettagli, nel complesso l'assistenza finanziaria si poneva l'obiettivo di riportare gli Stati membri a condizioni macroeconomiche o finanziarie solide e di ristabilirne la capacità di adempiere agli obblighi loro incombenti per il settore pubblico (paesi dell'area dell'euro) o riguardo alla bilancia dei pagamenti (paesi esterni all'area dell'euro).

La tempistica di erogazione dell'assistenza finanziaria ai cinque Stati membri oggetto dell'audit della Corte è stata la seguente:



Principali caratteristiche dei meccanismi di credito per i cinque paesi

	BdP	MESF	FESF
Forma istituzionale	Meccanismo dell'UE	Meccanismo dell'UE	Impresa privata di proprietà dei paesi dell'area dell'euro
Struttura del capitale	Garantita dal bilancio UE	Garantito dal bilancio UE	Garanzie dai paesi dell'area dell'euro
Capacità di prestito in euro	50 miliardi di euro	60 miliardi di euro	440 miliardi di euro
Strumenti	Prestiti, linSee di credito	Prestiti, linee di credito	Prestiti, acquisto di obbligazioni nei mercati primario e secondario
Durata	Meccanismo permanente	Meccanismo temporaneo	Meccanismo temporaneo
Principali organi decisionali	Decisione del Consiglio, con votazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione europea		Consiglio di amministrazione del FESF (ossia i membri dell'Eurogruppo)
Base giuridica Finanziamento	Articolo 143, TFUE	Articolo 122, TFUE	Decisione intergovernativa

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Per ulteriori informazioni:

Corte dei conti europea
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO
eca-info@eca.europa.eu

eca.europa.eu