

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA:**

### **"SORVEGLIANZA ATTUATA DALLA COMMISSIONE SUGLI STATI MEMBRI CHE ESCONO DA UN PROGRAMMA DI AGGIUSTAMENTO MACROECONOMICO: UNO STRUMENTO ADEGUATO CHE VA OTTIMIZZATO"**

#### **SINTESI**

##### **I. Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi I e II.**

La Commissione accoglie con favore l'audit della Corte dei conti europea sulla sorveglianza post-programma e la sorveglianza rafforzata. Il regolamento (UE) n. 472/2013 è entrato in vigore poco prima della fine dei primi programmi di aggiustamento macroeconomico. È stato redatto e negoziato ancora sotto la pressione della crisi economica. La sua motivazione principale era evitare che un paese che aveva già partecipato al programma affrontasse nuovamente gravi difficoltà finanziarie e preservare così la stabilità finanziaria. A tale scopo la Commissione è stata invitata a fornire una valutazione periodica della situazione economica, fiscale e finanziaria anche a seguito della conclusione di un programma. Il regolamento mirava inoltre a garantire che la sorveglianza post-programma fosse pienamente integrata nel quadro di sorveglianza multilaterale dell'UE istituito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Le azioni successive della Commissione dovrebbero essere valutate alla luce di tale mandato. In particolare, la Commissione ha sempre tenuto conto del conseguimento dell'obiettivo previsto nella sua valutazione senza generare un onere eccessivo per lo Stato membro interessato. Ciò ha richiesto un certo grado di flessibilità e un approccio specifico per paese nella sorveglianza.

III. Le modalità per l'approvazione e la modifica dei piani per la ripresa e la resilienza, nonché per il monitoraggio dell'attuazione dei piani, sono stabilite nel regolamento (UE) 2021/241. La Commissione ritiene che i risultati dei lavori della Corte dei conti europea potrebbero apportare un contributo utile alla revisione in corso delle disposizioni in materia di governance economica nell'Unione economica e monetaria (UEM).

V. La Commissione è vincolata dalla struttura giuridica e dall'organizzazione di tutti gli elementi del quadro europeo di sorveglianza multilaterale. La Commissione ritiene che le sovrapposizioni, laddove esistenti, riflettano anche la necessità di garantire la coerenza dei prodotti nell'ambito di diversi strumenti di sorveglianza o di istituzioni con mandati e circoscrizioni diversi per quanto riguarda il monitoraggio macroeconomico nel suo insieme. Le attività svolte dal meccanismo europeo di stabilità (MES), ad esempio, si collocano in un contesto intergovernativo e al di fuori del quadro giuridico dell'UE. L'obiettivo del monitoraggio del MES è valutare la capacità di rimborso come creditore a tutela del proprio bilancio. Il processo di sorveglianza post-programma riguarda la sorveglianza economica prevista dal diritto dell'UE, che contribuisce al sistema di allarme rapido del MES.

VII. Il regolamento (UE) n. 472/2013 mira al mantenimento della stabilità economica e finanziaria e richiede pertanto una valutazione approfondita della situazione economica e dei rischi finanziari. A tal fine è necessario prendere in considerazione gli sviluppi delle politiche nel corso del tempo. Le valutazioni dei rischi di rimborso si avvalgono di strumenti analitici consolidati della Commissione.

VIII. La Commissione riconosce che l'attuazione delle riforme è influenzata da molte variabili e che è difficile attribuire gli sviluppi direttamente alla sorveglianza della Commissione. Tuttavia, sulla base di contatti con le parti interessate, compresi gli operatori del mercato finanziario e le agenzie di rating, nonché con altri Stati membri, la sorveglianza è percepita come utile. La Commissione riconosce che il ruolo svolto dalla sorveglianza post-programma è particolarmente importante negli anni immediatamente successivi alla fine di un programma.

Va ricordato che, nell'ambito di una sorveglianza rafforzata, la Commissione monitora l'attuazione degli impegni di riforma specifici assunti dalla Grecia nei confronti dei partner europei a giugno 2018 e che le relazioni forniscono una base per l'erogazione di ulteriori tranches di misure di riduzione del debito. Ad oggi la Commissione ha pubblicato dieci relazioni trimestrali sulla sorveglianza rafforzata, cui ha fatto seguito l'erogazione di cinque tranches di misure di riduzione del debito per un importo pari a 4 miliardi di EUR.

IX. La Commissione accoglie tutte le raccomandazioni.

### **OSSERVAZIONI**

21. a) Il regolamento (UE) n. 472/2013 incarica la Commissione di svolgere, d'intesa con la Banca centrale europea (BCE), missioni di verifica periodiche e di valutare la situazione economica, fiscale e finanziaria dello Stato membro nell'ambito della sorveglianza post-programma. Le azioni della Commissione dovrebbero essere valutate alla luce di tale mandato normativo.

25. La Commissione deve garantire la coerenza con il quadro giuridico dell'UE, anche per quanto riguarda il coordinamento delle politiche economiche, indipendentemente dal fatto che l'assistenza finanziaria sia stata fornita dall'UE o in un contesto intergovernativo. La legislazione dell'UE non consente al MES di effettuare la sorveglianza economica. Nel 2018 la Commissione e il MES hanno concordato un memorandum d'intesa per chiarire le relazioni di lavoro tra le due istituzioni. Ciò non pregiudica l'applicazione di eventuali norme della legislazione dell'UE.

29. Secondo trattino: la valutazione della situazione economica, fiscale e finanziaria è richiesta alla Commissione ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 472/2013.

31. La sorveglianza post-programma non valuta sistematicamente l'attuazione di tutte le raccomandazioni specifiche per paese (RSP), ma si concentra su quelle pertinenti per la valutazione della situazione economica, fiscale e finanziaria. Nei primi anni successivi alla fine del programma, le RSP erano intese ad affrontare le sfide rimanenti nell'ambito del periodo di riferimento del programma. Tuttavia, negli anni successivi, l'ambito di applicazione delle RSP è stato ampliato per includere anche altre questioni, a motivo della portata più ampia del semestre europeo (compresi, ad esempio, gli obiettivi ambientali). Tali questioni non sono trattate nell'ambito della sorveglianza post-programma.

33. La Commissione sottolinea che la base giuridica conferisce alla Commissione il chiaro mandato di valutare la situazione economica, fiscale e finanziaria. Mettere in primo piano la capacità di far fronte al servizio del debito non sarebbe quindi in linea con l'attuale regolamento, che deve servire da orientamento alla Commissione.

36. La ripartizione dei compiti tra i servizi della Commissione per quanto riguarda il semestre europeo e il dispositivo per la ripresa e la resilienza, da un lato, e la sorveglianza post-programma e la sorveglianza rafforzata dall'altro, è dovuta alla natura più ampia dei primi e alla natura più specifica delle seconde.

La Commissione sottolinea che i lavori sul dispositivo per la ripresa e la resilienza sono svolti in stretta collaborazione con tutti i servizi della Commissione interessati, con meccanismi di coordinamento interno strutturati e coerenti.

49. Per i due Stati membri che non hanno firmato un accordo formale sulla trasmissione dei dati, la comunicazione è stata concordata a livello tecnico, a seguito di una lettera generale del commissario responsabile al ministro delle Finanze o mediante un accordo informale a seguito di negoziati con il governo. La Commissione ritiene che questi due casi siano sostanzialmente paragonabili agli altri.

52. Il monitoraggio dei processi di riforma secondo intervalli più brevi può essere utile, in quanto le riforme sono di norma attuate in modo graduale. Vi sono misure che portano alla piena attuazione di una riforma (ad es. svolgimento di studi, assunzione di personale, elaborazione di leggi); queste possono (e dovrebbero) essere monitorate con frequenza, non solo al termine del periodo di 12-18 mesi.

53. In una certa misura, anche nei casi in cui le relazioni sono state ripetitive, ciò può essere considerato positivo in quanto implica che non si sono verificati nuovi sviluppi (negativi). Le relazioni fornirebbero quindi i necessari aggiornamenti dei dati e, cosa ancora più importante, confermerebbero la stabilità.

58. La sorveglianza post-programma e la sorveglianza rafforzata non sono del tutto comparabili per quanto riguarda il livello di specificità delle riforme monitorate. La sorveglianza rafforzata deve specificare i progressi richiesti in materia di riforme, in quanto ciò è legato alla riduzione del debito.

64. Il regolamento (UE) n. 472/2013 impone la sorveglianza della stabilità finanziaria. Poiché i problemi di stabilità finanziaria avranno un impatto diretto sulla situazione macroeconomica e di bilancio di un paese, che sono di competenza diretta della Commissione, è molto importante che questa analisi sia effettuata nel contesto della sorveglianza post-programma. Mentre la sorveglianza post-programma dovrebbe concentrarsi sulla stabilità del sistema (rispetto alla solidità delle singole banche, che è al centro del meccanismo di vigilanza unico, SSM), i problemi delle singole banche possono avere un impatto significativo, ad esempio, sul bilancio. Questo aspetto dovrebbe essere affrontato nell'ambito della sorveglianza post-programma.

68. A norma del regolamento (UE) n. 472/2013 la Commissione è tenuta a fornire una valutazione di portata più ampia al fine di preservare la stabilità finanziaria. Tuttavia è possibile rivedere la presentazione specifica dei piani di rimborso.

70. La Commissione sottolinea che le informazioni sulle recenti emissioni di titoli di debito, sui differenziali, sui rimborsi anticipati e sui rating sono elementi essenziali nell'ambito della valutazione dei rischi di rimborso.

71. La quantificazione del possibile impatto di rischi specifici, quali l'impatto nazionale o settoriale dell'uscita del Regno Unito dall'UE, della COVID-19 o di tensioni bilaterali o geopolitiche, rimarrà sempre difficile.

Secondo trattino: l'impatto della pandemia sul bilancio è attentamente monitorato e la Commissione ha pubblicato una serie di comunicazioni al riguardo. La Commissione ritiene che una valutazione delle implicazioni di bilancio a lungo termine della COVID-19, che avrebbe potuto essere effettuata nelle relazioni sulla sorveglianza post-programma entro dicembre 2020, sarebbe stata prematura dal momento che la crisi legata alla COVID-19 era iniziata solo a marzo 2020.

72. Il fatto che un paese possa garantire o meno l'accesso al mercato dipende da molti fattori, tra cui anche gli sviluppi in altri paesi (effetto di propagazione). È quindi impossibile definire se un livello e una traiettoria specifici del debito garantiscano o meno l'accesso al mercato. Tuttavia un debito elevato e/o in (rapido) aumento costituisce un fattore di rischio.

80. Le riforme elencate nell'allegato II della presente relazione della Corte dei conti europea sono state effettivamente molto delicate per le autorità nazionali, in quanto incidono, ad esempio, sul margine di discrezionalità delle autorità o su elementi essenziali della struttura delle entrate pubbliche.

83. Per quanto riguarda l'attuazione delle riforme in Grecia, i ritardi dovuti alla pandemia sono divenuti del tutto evidenti al momento della stesura della settima relazione sulla sorveglianza rafforzata a settembre 2020. A ciò si aggiungono i ritardi dovuti a fattori che esulano in larga misura dal controllo del governo greco (ritardi nelle gare d'appalto, azioni legali, ecc.) che si erano già verificati prima della pandemia. Il mantenimento delle scadenze iniziali nella relazione concentrerebbe indebitamente la valutazione su tali ritardi, a scapito del riconoscimento delle importanti azioni intraprese.

84. La Commissione riconosce che vi sono stati ritardi in alcune riforme rispetto al calendario concordato a giugno 2018. Tuttavia occorre tener conto dell'impatto di un'elezione generale del parlamento greco a maggio 2019. Inoltre sono stati conseguiti progressi nell'ambito di molte riforme e per alcune di esse si sono superati gli impegni iniziali.

87. La sorveglianza post-programma garantisce una sorveglianza continua, indipendente e rigorosa del paese. Si tratta quindi di un prezioso contributo ad altre relazioni, ad esempio da parte di agenzie di rating o istituzioni finanziarie.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

88. La Commissione ricorda che le sue attività devono essere guidate dalla legislazione dell'UE in vigore, il che richiede una valutazione approfondita della situazione economica, fiscale e finanziaria al fine di preservare la stabilità finanziaria.

La Commissione ritiene che occorra operare una distinzione tra la situazione degli Stati membri nel quadro della sorveglianza post-programma e la situazione della Grecia soggetta a sorveglianza rafforzata. Le successive relazioni sulla sorveglianza rafforzata hanno confermato il proseguimento dell'attuazione delle riforme, che ha rappresentato una base per l'erogazione delle tranche di riduzione del debito. La combinazione di misure di sorveglianza rafforzata e di riduzione del debito sembra avere un impatto sull'attuazione delle riforme.

89. Il regolamento (UE) n. 472/2013 mira a preservare la stabilità finanziaria. L'articolo 14 dello stesso regolamento costituisce la base per la valutazione della situazione economica, fiscale e finanziaria, anche al fine di garantire il rimborso dell'assistenza finanziaria. A norma dell'articolo 14, la sorveglianza post-programma è in vigore finché non sia stato rimborsato almeno il 75 % dell'assistenza finanziaria ricevuta da uno dei creditori interessati. Il vademecum aiuta a precisare quali strumenti possono essere utili per conseguire gli obiettivi del regolamento di cui sopra.

90. La Commissione è vincolata dalla struttura giuridica e dall'organizzazione di tutti gli elementi del quadro di coordinamento delle politiche economiche europee. La Commissione ritiene che le sovrapposizioni, laddove esistenti, riflettano anche la necessità di garantire la coerenza dei prodotti nell'ambito di diversi strumenti di sorveglianza o di istituzioni con mandati e circoscrizioni diversi per quanto riguarda il monitoraggio macroeconomico nel suo insieme. La Commissione è del parere che

sia utile disporre di relazioni sulla sorveglianza post-programma che forniscano un'analisi esaustiva, pur avendo un pubblico distinto nei paesi interessati e all'esterno (ad es. agenzie di rating).

Concentrarsi prevalentemente sulla capacità di rimborso non risponderebbe in misura sufficiente al compito di cui al regolamento (UE) n. 472/2013 di valutare la situazione economica, fiscale e finanziaria (e i rischi concomitanti).

92. Le politiche economiche monitorate nell'ambito del semestre europeo e da sostenere nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza sono molto più ampie di quelle monitorate nel quadro della sorveglianza rafforzata. Le disposizioni organizzative interne della Commissione riflettono questo ambito di applicazione più ampio.

93. La Commissione deve garantire la coerenza con il quadro giuridico dell'UE, anche per quanto riguarda il coordinamento delle politiche economiche, indipendentemente dal fatto che l'assistenza finanziaria sia stata fornita dall'UE o in un contesto intergovernativo. La legislazione dell'UE non consente al MES di effettuare la sorveglianza economica. Nel 2018 la Commissione e il MES hanno concordato un memorandum d'intesa per chiarire le relazioni di lavoro tra le due istituzioni.

94. Potrebbe essere giustificato che uno Stato membro della zona euro che esce dal programma presenti ancora potenziali rischi di ricadute negative per altri Stati membri della zona euro anche dopo la conclusione di un programma di aggiustamento macroeconomico.

### **Raccomandazione 1 – Integrare le diverse attività di sorveglianza svolte**

La Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettera a).

La Commissione si è impegnata a razionalizzare il processo di sorveglianza post-programma in modo da renderlo più efficiente ed efficace. Ciò è particolarmente vero, e necessario, per i casi nazionali più maturi. La Commissione ha già adottato misure per allineare al meglio la sorveglianza post-programma al semestre europeo, evitando inutili sovrapposizioni e duplicazioni del lavoro, mantenendo nel contempo un profilo chiaro per ciascun elemento della nostra architettura generale di sorveglianza. Le modalità specifiche per integrare la sorveglianza post-programma e la sorveglianza rafforzata nel semestre europeo richiedono un'attenta riflessione, in quanto ciò potrebbe generare implicazioni giuridiche e istituzionali senza produrre significativi incrementi di efficienza. Questa riflessione contribuirà al riesame della governance economica.

La Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettera b).

La Commissione condivide l'opinione secondo cui la legislazione dell'UE dovrebbe indicare chiaramente i suoi obiettivi. Il riesame della governance economica offrirà l'opportunità di migliorare tale chiarezza nel regolamento (UE) n. 472/2013, ove necessario.

La Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettera c).

La Commissione condivide l'opinione secondo cui è necessario un solido approccio orientato al rischio per valutare la capacità di rimborso. Ciò comporta l'analisi della sostenibilità del debito in diversi scenari, dell'andamento dei rendimenti e dei differenziali e delle recenti emissioni di titoli di debito. A ciò si aggiungerà una presentazione più sistematica dei prestiti in essere, la discussione dei potenziali nuovi rischi e la loro quantificazione per quanto possibile.

## **Raccomandazione 2 – Snellire le procedure e accrescere la flessibilità**

La Commissione accoglie la raccomandazione 2, lettera a).

La Commissione accoglie la raccomandazione 2, lettera b).

La Commissione accoglie la raccomandazione 2, lettera c).

98. Nel regolamento sull'SSM sono stati conferiti alla BCE i compiti di vigilanza centralizzata, in modo da tener conto del lavoro svolto nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico. L'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 472/2013 garantisce la coerenza con le attività di questi altri organi dell'UE e assicura in modo determinante che tale contributo rafforzi la sorveglianza della Commissione, in quanto ha un'incidenza diretta sulla situazione macroeconomica e di bilancio dello Stato membro.

99. Per gli Stati membri che non hanno raggiunto un accordo formale sulla trasmissione dei dati, la comunicazione è stata concordata a livello tecnico, a seguito di una lettera generale del Commissario responsabile al ministro delle Finanze o mediante un accordo informale a seguito di negoziati con il governo. La Commissione ritiene che questi due casi siano sostanzialmente paragonabili agli altri.

## **Raccomandazione 3 – Migliorare l'interazione con gli Stati membri e i portatori di interessi**

La Commissione accoglie la raccomandazione 3, lettera a).

La Commissione accoglie la raccomandazione 3, lettera b).

Nell'accogliere le raccomandazioni 1 e 2, la Commissione sottolinea di non essere in grado di assumere impegni specifici in relazione a eventuali proposte legislative o all'esito dei negoziati legislativi con i legislatori.