

\* A cura dell'Ufficio affari internazionali – febbraio 2009

**COMITATO DI CONTATTO DELLE ISTITUZIONI SUPERIORI DI  
CONTROLLO (ISC) DELL'UNIONE EUROPEA**

**WORKSHOP**

**16 Febbraio 2009, Lussemburgo**

**Tema**

**Ruolo delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) europee  
nel contesto della crisi economica e finanziaria**

**SINTESI**

## **Premessa**

Il 16 febbraio 2009 ha avuto luogo a Lussemburgo, presso la Corte dei Conti Europea, un seminario (*workshop*) sul ruolo delle Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) europee nel contesto della crisi economica e finanziaria. Il seminario, la cui organizzazione era stata decisa nel corso della riunione del Comitato di Contatto dei Presidenti delle ISC europee, che ha avuto luogo l'1 e 2 dicembre 2008, ha visto la partecipazione dei rappresentanti di 24 ISC, di cui 10 rappresentate dai rispettivi Presidenti, e della Corte dei Conti europea

Durante il dibattito nel corso della riunione del Comitato di contatto del dicembre 2008, che si è focalizzato sulla Strategia di Lisbona rivista, è stato osservato che gli obiettivi associati alla strategia di Lisbona (innovazione, coesione sociale, occupazione, training, ricerca e sviluppo, educazione, risorse naturali e cittadinanza attiva) acquisiscono un crescente significato alla luce della crisi economica e finanziaria globale, che tutti i paesi stanno attraversando.

Nel Comitato di Contatto si era riscontrato un generale accordo sul fatto che la Strategia di Lisbona rappresenta un campo e uno strumento di possibile e utile cooperazione tra le ISC dell'UE, collaborazione che potrebbe svilupparsi in aree di controllo comune, consentendo così di condividere le migliori pratiche.

E' emerso nel corso del Seminario che il Piano Europeo di Ripresa Economica (*European Economic Recovery Plan*), che rappresenta la risposta della Commissione europea alla crisi economica e finanziaria e che è stato approvato dal Consiglio Europeo del dicembre 2008, può costituire una "finestra di opportunità" per tutte le ISC.

D'altro canto, vi è stato ampio consenso sulla necessità di sviluppare iniziative di cooperazione. Benvenuta, pertanto, è stata l'iniziativa della Corte dei Conti europea di organizzare il Seminario sul ruolo delle ISC nella crisi.

Tutti ritengono che le ISC abbiano un ruolo di importanza fondamentale nell'attuale momento storico: i provvedimenti governativi contro la crisi, che implicano massiccio uso di denaro pubblico, non possono essere lasciati senza un controllo da parte di un organo esterno e indipendente. In periodi di crisi economica e di disagio sociale emerge ancor più chiaramente la necessità di garantire che l'uso dei soldi dei contribuenti avvenga in maniera efficiente e raggiunga gli obiettivi proposti.

## **La crisi finanziaria globale**

Anzitutto alcune osservazioni sulla crisi: 1) questa è una vera crisi globale, con ampiezza e profondità non sperimentata dopo la seconda guerra mondiale; 2) è utile fare una comparazione con la grande depressione, solo per evitare gli errori di allora: le misure solo nazionali e protezionistiche portarono allora a una frammentazione dell'economia mondiale e a un peggioramento della crisi; 3) l'Europa, per le sue dimensioni e la sua integrazione, ha un ruolo decisivo da giocare.

All'origine della crisi, che probabilmente è cominciata nel 2007, ci sono fattori sia macro, sia microeconomici; in particolare, la "bolla dei prezzi delle attività patrimoniali" ("*assets price bubble*"), inclusa quella del mercato immobiliare; a livello micro, l'innovazione finanziaria, che è positiva in se stessa, è andata di pari passo con la cartolarizzazione ("*securitization*"), che ha portato gli intermediari all'assunzione eccessiva di rischi. Il settore privato e le stesse istituzioni finanziarie hanno dimostrato, a posteriori, di avere una scarsa capacità di valutazione dei rischi; soprattutto, è mancata ogni considerazione del rischio sistemico.

La sequenza delle previsioni in progressivo peggioramento mostra ora che l'Unione europea si trova nel 2009 in una severa recessione e che la ripresa potrà avvenire solo nel 2010; siamo di fronte a una crisi che ha mostrato una costante evoluzione nel senso del peggioramento. A settembre/ottobre 2008 siamo stati vicini a una crisi finanziaria; il 16 settembre 2008 vi è stato negli USA il fallimento della Lehman Brothers; immediatamente dopo il pericolo di fallimento della ING olandese; la situazione dei mercati finanziari si è deteriorata rapidamente.

Tutti gli indicatori mostrano che la crisi è globale (in inglese ci si riferisce ad essa con un apposito acronimo, GFC, *Global Financial Crisis*). Gli interventi delle banche centrali e dei governi hanno evitato il peggioramento della crisi a ottobre 2008; ora la situazione dei mercati finanziari è migliorata, ma non siamo ancora a livelli normali. E soprattutto è intervenuto il deterioramento dell'economia reale.

È opinione comune che per uscire dalla crisi non si possa fare affidamento solo sulla politica monetaria, anzitutto perché il "meccanismo di trasmissione" della politica monetaria non funziona correttamente. Inoltre, man mano che i tassi ufficiali si riducono, ci si avvicina alla cosiddetta "trappola della liquidità"; per cui è necessario integrare la politica monetaria con misure di politica economica.

La crisi ha mostrato un grado elevato di interdipendenza tra le economie e la presenza di esternalità ("*spill overs*") senza precedenti, che si sono manifestate a brevissima scadenza; il grado di interdipendenza tra i Paesi è stato particolarmente evidente, e questo rende necessario un coordinamento degli interventi, specie nella UE.

Le caratteristiche e l'estensione della crisi, unitamente alle serie conseguenze sociali, sono state alla base di una serie di iniziative senza precedenti dei Governi. A far tempo dal peggioramento della crisi nell'autunno del 2008, tutti gli Stati hanno deciso di prendere misure affidandosi agli strumenti a loro disposizione. Con riferimento ai mercati finanziari, l'obiettivo immediato è stato quello di ristabilire adeguate ed efficienti condizioni per il loro funzionamento; subito dopo i Governi si sono preoccupati di affrontare gli effetti sull'economia reale.

In linea con le conclusioni del Consiglio Ecofin del 7 ottobre 2008, l'Unione europea ha concordato una serie di misure per mitigare le conseguenze della crisi finanziaria. Il 12 ottobre 2008 è intervenuta la dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo delle UE a Parigi.

La Commissione europea ha presentato, nel novembre 2008, un Piano Europeo di Ripresa Economica (*European Economic Recovery Plan*), che è stato approvato dal Consiglio europeo in dicembre. Il piano si basa su misure discrezionali di stimolo fiscale, rispettando le quattro priorità della strategia di Lisbona. Esso mira a limitare l'impatto della crisi e rappresenta un completamento delle misure prese in precedenza per assicurare la stabilità finanziaria.

Il piano mira a limitare l'impatto della crisi sull'economia reale, attraverso un poderoso pacchetto di misure a livello comunitario e nazionale, ivi incluso un significativo pacchetto di bilancio di 200 miliardi di Euro (pari all'1.5% del PIL dell'UE), di cui circa 170 miliardi saranno resi disponibili dai bilanci degli Stati Membri; i rimanenti 30 verranno finanziati dal bilancio della UE e dalla BEI. Riforme strutturali sono state inoltre approvate per assicurare un impatto di lungo termine. A questo fine, mentre l'uso dei singoli strumenti compete agli Stati nazionali, un certo grado di coordinamento è necessario tra le azioni dell'Unione e quelle nazionali.

## **Ruolo delle ISC**

Obiettivo del seminario svoltosi a Lussemburgo il 16 febbraio scorso era quello di esaminare il ruolo delle ISC nel controllo (*auditing*) delle misure anticrisi; la riunione è stata preceduta dall'elaborazione di una serie di questionari da parte delle ISC; dalle risposte è emerso che il 70% delle ISC ha uno specifico mandato in termini di controllo di regolarità e di performance delle misure adottate per far fronte alla crisi.

Esemplare è il mandato della Corte dei conti tedesca (*Bundesrechnungshof*), che è particolarmente penetrante. La Germania ha preso misure per € 480 miliardi per ristabilire la fiducia nel sistema finanziario e consentire la regolarità delle transazioni tra gli istituti finanziari; il Bundesrechnungshof conduce un controllo di legalità, di regolarità e di performance rispetto al pacchetto di misure per la stabilizzazione dei mercati finanziari, secondo il principio che tutti coloro che usano soldi del contribuente devono essere assoggettati al controllo della Corte tedesca (Principio della omnicomprensività dei controlli, "*Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle*"). Queste attribuzioni si estendono fino a coprire le imprese del settore finanziario che beneficiano dei provvedimenti previsti dal Governo. Infatti, la Legge relativa ai provvedimenti di stabilizzazione ha previsto che l'istituendo Fondo di intervento sia obbligato a consentire l'accesso a fini di controllo alla ISC tedesca. La Legge recita: "Il Bundesrechnungshof è autorizzato a controllare presso le imprese beneficiarie tutte le misure prese che siano associate con l'uso di fondi federali ricevuti nell'ambito di provvedimenti di stabilizzazione. A questo fine, le imprese beneficiarie renderanno disponibile

alla Corte tedesca, o a suoi incaricati, tutta la documentazione necessaria all'attività di controllo, nonché ogni altra documentazione che sia richiesta dalla Corte stessa. La Corte tedesca può fare affidamento sull'attività di esperti esterni".

Inoltre, per effetto della stessa Legge, è stata modificata l'architettura delle istituzioni di controllo; è stato costituito un Fondo federale per la stabilizzazione dei mercati finanziari (*Finanzmarkt Stabilisierung Fonds, Sondervermögen des Bundes*) che può: 1) assumere garanzie statali per il rifinanziamento di passività (per dare liquidità agli istituti di credito) fino € 480 miliardi (più eventuali interventi aggiuntivi); 2) assumere partecipazioni in imprese del settore finanziario, per aumentare la loro base di capitale (per € 80 miliardi); 3) assumere posizioni di rischio (anche in Germania si discute a questo proposito di "*bad bank*"). Il Fondo viene amministrato da un Ente (*Anstalt*), la SOFFIN: ne sono a capo 3 Membri permanenti e un Comitato di Direzione (*Leitungsausschuss*), nel quale sono presenti rappresentanti della Cancelleria Federale, dei Ministeri delle Finanze e della Giustizia, della Bundesbank e dei Laender. È stato altresì costituito un apposito Comitato permanente parlamentare (*Finanzmarktsgremium*), nel quale partecipano il Governo, la SOFFIN e la Corte dei conti tedesca.

La Corte tedesca assicura la trasparenza nei confronti del Parlamento, tra l'altro identificando e quantificando i costi addizionali e la loro incidenza sul bilancio federale.

Nel complesso, quindi, il Bundesrechnungshof ha un mandato pieno riguardo al pacchetto di misure adottate, ivi incluso il controllo sulle istituzioni finanziarie beneficiarie. Per l'espletamento di tale gravoso compito il Bundesrechnungshof ha costituito un'apposita "task force", incaricata di seguire e controllare il pacchetto di misure di salvataggio. Il numero di addetti è stato stabilito in otto auditors; è stato inoltre costituito un team interdisciplinare, composto da economisti ed esperti di gestione economica e finanziaria, di giuristi, per assicurare l'apporto di conoscenze nell'operatività dei settori bancario, della Borsa, delle assicurazioni, nonché in materia di contabilità nel settore privato e di regolamentazione bancaria e dei titoli.

Il Regno Unito è risultato particolarmente esposto alla crisi e all'instabilità finanziaria, visto che il settore finanziario genera in quel paese il 20 del PIL. Ricordiamo alcuni casi di crisi bancarie: la Royal Bank of Scotland aveva acquisito il controllo della ABN Amro, ma l'operazione è avvenuta al top delle quotazioni, con conseguente crisi della banca acquirente; la Barclays si è trovata molto coinvolta nella crisi dei mutui cosiddetti "subprime"; la Northern Rock, che da piccola banca regionale era diventata la seconda banca erogatrice di mutui ipotecari nel Regno Unito (erogando fino al 125% del valore dell'immobile), è stata completamente nazionalizzata nel febbraio del 2008; la Bradford and Bingley è stata a sua volta nazionalizzata, dopo essere entrata in difficoltà.

Il Governo britannico ha introdotto uno schema speciale per la liquidità (*Special liquidity scheme*), che, al fine di aumentare la liquidità delle banche, consente lo scambio di attività incagliate con buoni del Tesoro inglese (fino a 250 miliardi di sterline). Il 13 ottobre 2008 il Governo ha predisposto un ulteriore pacchetto di misure per 50 miliardi di sterline, per la ricapitalizzazione delle banche del Regno Unito; tre banche di grandi dimensioni si sono avvalse di tale possibilità, la Royal Bank of Scotland, la Lloyd TSB e la Halifax Bank of Scotland. Il 19 gennaio scorso Lloyds Bank si è poi fusa con Halifax Bank of Scotland, fusione favorita dal Governo per stabilizzare i mercati (successivamente HBoS ha annunciato una ulteriore perdita di 10 miliardi di sterline nel settore dei crediti ipotecari e non si escludono altri importanti interventi del Governo, fino a ipotizzare la nazionalizzazione di Lloyds HBoS).

Come nel caso tedesco, anche il Regno Unito ha istituito un fondo apposito per gli interventi nel mercato finanziario, la UK Financial Investments Ltd (UKFI), per consentire alle banche di garantire la solvibilità di ogni nuova emissione. Ha inoltre istituito uno Schema di garanzia dei crediti, nonché uno Schema di protezione degli attivi (*Asset protection scheme*), e uno Schema di acquisizioni di attività patrimoniali (*Asset purchase scheme*), che consente alla Banca d'Inghilterra di acquisire fino a 50 miliardi di sterline di cartelle fondiarie.

A metà febbraio 2009 il Parlamento britannico ha approvato una nuova Legge bancaria (*Banking Act*), che consente al Governo, in caso di urgente necessità di sostenere un istituto di credito, l'utilizzo dei mezzi necessari, attraverso l'intervento finanziario di un Fondo consolidato (*Consolidated Fund*).

Nel Regno Unito il Comptroller and Auditor General è nominato dal Parlamento come suo Auditor indipendente. Egli autorizza il finanziamento per cassa da parte della Bank of England al Governo. Il Comptroller per Statuto riferisce al Parlamento la sua opinione sui conti del Governo e il risultato delle sue indagini volte ad accertare l'efficacia della spesa pubblica (*value for money*).

Un'altra questione è legata all'implementazione degli standards internazionali, (*International Financial Reporting Standards*), nella misura in cui essi si riferiscono alle garanzie finanziarie. Ci si interroga, in particolare, se le banche nazionalizzate debbano o meno essere consolidate nel Tesoro. L'Auditor General applica le "prassi di contabilità generalmente accettate" (*General Accepted Accounting Practices*), secondo le quali le banche nazionalizzate non andrebbero consolidate nel Tesoro inglese. I Rappresentanti dell'Auditor General hanno anche riportato nel corso del Seminario le difficoltà di interpretare le garanzie date dallo Stato alle banche, in quanto è difficile capire quale standard internazionale si applichi in questi casi.

La ISC britannica è cosciente di operare in un contesto molto difficile, pur avendo la massima comprensione della necessità che ha il Tesoro di far fronte con tempestività ai casi che si prospettano; ma essa vigila affinché sia garantito il principio di "value for money" degli interventi, sia mantenuta una loro adeguata rendicontazione e siano rispettate allo stesso tempo condizioni di trasparenza, ma anche di confidenzialità commerciale.

Nel complesso a seguito della crisi la ISC britannica sta attraversando una fase di evoluzione dei suoi controlli; essa in ogni caso intende far valere appieno il motto al quale impronta la sua azione, "aiutare la Nazione a spendere saggiamente" (*"Helping the Nation spend wisely"*). L'Auditor General è stato nominato Auditor dell'Ente per l'intervento nel mercato bancario e finanziario, ma a differenza della Germania, la ISC britannica non ha accesso agli istituti finanziari, ma ha semplicemente il compito di mettere in evidenza l'efficacia della spesa pubblica, secondo il principio del "value for money".

Il Tribunal de Contas del Portogallo concentra la sua attenzione su diversi campi relativi alle misure governative per affrontare la crisi. Le priorità della Strategia di Lisbona sono state implementate attraverso il Programma nazionale di azione per la crescita e l'occupazione. Attualmente, tale Programma è in fase di applicazione per il periodo 2008-2010, includendo materie soggette al controllo del Tribunal de Contas. Le misure a medio e lungo termine devono ora essere coordinate con quelle necessarie per far fronte alla crisi.

Il mandato del Tribunal de Contas copre l'auditing delle misure di stabilizzazione. Una delle aree che il Tribunal de Contas ha focalizzato nella sua azione di controllo finanziario e di performance riguarda l'implementazione dei contratti di investimento sotto il cosiddetto Partenariato pubblico-privato. Questa è una forma di finanziamento di progetti pubblici, particolarmente nel campo delle infrastrutture, che nelle attuali condizioni economiche sta assumendo nuova rilevanza. Questa materia permarrà pertanto di primaria attenzione per il Tribunal de Contas.

Un altro importante settore di intervento del Tribunal de Contas fa riferimento a un Programma speciale per la regolarizzazione dei debiti dello Stato e altri Enti pubblici, che è stato recentemente approvato dal Parlamento portoghese. Sulla base di tale programma quegli Enti possono ottenere, per la regolarizzazione di debiti pregressi, prestiti alla condizione che i rispettivi contratti siano sottoposti al controllo della Corte portoghese.

Un altro campo di azione già incluso nel Piano di controllo del Tribunal de Contas per il 2009 fa riferimento al monitoraggio dell'implementazione in Portogallo del Piano Europeo di Ripresa economica.

In Spagna il Tribunal de Cuentas ha programmato nel contesto dell'attuale crisi il controllo delle misure governative che riguardano le istituzioni creditizie, nonché per sostenere le imprese, l'occupazione e le famiglie.

L'esame del Conto Generale dello Stato da parte della Corte spagnola necessariamente implica l'analisi di tutti gli aspetti che riguardano l'implementazione dei provvedimenti assunti dal Governo. In particolare, il programma di controllo per il 2009 prevede l'esame degli schemi di aiuto alle istituzioni creditizie sovvenute. Finora, peraltro, il Tribunal de Cuentas non ha ancora condotto alcuna attività di controllo specifico sulle misure prese per fronteggiare la

crisi, dato che il suo controllo avviene ex post, e deve essere appropriatamente preannunciato, anche se questo intendimento è già stato esplicitato.

Nei Paesi Bassi gli interventi dello Stato hanno riguardato il caso Fortis-ABN Amro (acquisizione del 100% delle azioni) per un totale di € 16,8 miliardi e la "back up facility" per la banca ING (€ 10 miliardi); la Corte olandese, NCA, ha sempre avuto limitati poteri sulla Banca centrale e sull'Autorità dei mercati finanziari, mentre essa esercita un mandato pieno sul Ministero delle Finanze, che a sua volta può intervenire nei controlli nei confronti delle banche che sono state nazionalizzate (ABN Amro e Fortis) o godono di garanzia pubblica.

## **Conclusioni**

Dato l'ammontare elevato degli interventi governativi per far fronte alla crisi, tutte le ISC hanno evidenziato la necessità di controllare il rispetto del patto di stabilità e di crescita, nonché la rispondenza dei provvedimenti alla strategia di Lisbona.

Altri aspetti che vanno valutati sono la trasparenza e l'accountability; inoltre le ISC devono valutare la tempestività delle misure prese e il costo dell'inazione, nonché se le misure, soprattutto quelle più innovative, siano opportunamente indirizzate (*targeted*) ed efficaci.

Le ISC possono contribuire a svolgere un ruolo consultivo nei confronti del Parlamento e a dare un messaggio di fiducia; a questo fine devono "comunicare" alle rispettive opinioni pubbliche che stanno esercitando un'azione di controllo. Anche la fiducia è infatti elemento fondamentale per uscire dalla crisi; essa costituisce una componente della triade di riferimento delle ISC: accountability, trasparenza e fiducia.

Cosa possono fare le ISC insieme? Nel complesso durante il seminario è stata sottolineata l'importanza dello scambio informale di informazioni e della cooperazione volontaria tra le ISC. Bisogna creare una piattaforma di scambio di esperienze e di comparazione internazionale; per rendere la piattaforma operativa è raccomandato di creare una rete su base volontaria, aperta a tutte le ISC, che dovrebbe aprire la strada a controlli paralleli o congiunti.

Il dibattito tra le ISC della UE sulle misure anticrisi proseguirà in un seminario a Helsinki, il 23-24 settembre, e nel Comitato di Contatto dei Presidenti, che si terrà a fine novembre a Budapest.