

Il ruolo delle Istituzioni di controllo nel contesto della “*Governance europea*”

Giovanni Coppola

Magistrato Responsabile dell'Ufficio Affari Internazionali della Corte
dei conti

Componente delle Sezioni Riunite in sede di controllo e della
Sezione Centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello
Stato

**Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact,
cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e
prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012**

Il tema conduttore di questo Seminario è la nuova *Governance* Europea che è stata costruita progressivamente a partire dal Patto Euro-Plus e dal cosiddetto “semestre europeo”, nell’ottica di realizzare un coordinamento ex-ante delle politiche economiche, del quale si è manifestata in pieno la carenza.

Ovviamente è nell’Area Euro che si registrano gli interventi di maggior rilievo e certamente il Six Pack¹ ed il successivo Fiscal Compact costituiscono passi importanti per il loro impatto sulle politiche economiche degli Stati membri.

Un profilo che va considerato è che un ruolo importante, già nel contesto del Six Pack, viene disegnato per le Istituzioni Superiori di controllo.

Un esempio è costituito dall’applicazione del Regolamento No 1173/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio sull’effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell’area dell’euro, in base al quale è stato emanato il primo “Atto delegato”: (Commission delegated decision of 29.6.2012 on investigations and fines related to the manipulation of statistics) che ha già incardinato un sistema che punta all’analisi delle metodologie delle Istituzioni statistiche nazionali ed alla verifica dei dati che pervengono ad Eurostat.

In tale Decisione, nel capitolo secondo dedicato alle procedure di investigazione, viene esplicitamente indicato il coinvolgimento delle Istituzioni Superiori di controllo dei Paesi interessati che vengono invitate a partecipare prima alle Upstream Dialogue Visits e successivamente alle vere e proprie visite investigative².

¹ Com’è noto, il Six Pack, entrato in vigore il 13 dicembre 2011, è un pacchetto di 5 Regolamenti e una Direttiva emanati dal Parlamento Europeo e dal Consiglio nel novembre 2011, aventi lo scopo di prevenire squilibri macroeconomici, rafforzando la sorveglianza sulle posizioni di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche, con un’efficace adozione delle misure correttive di tali squilibri nell’area dell’euro. Essi prevedono inoltre un’accelerazione e una chiarificazione dell’implementazione della procedura disavanzi eccessivi e nuovi requisiti per gli schemi di bilancio dei paesi membri.

² Al momento della pubblicazione, si è già tenuta, dal 19 al 21 novembre 2012, la prima “visita” di Eurostat presso l’Istat ed alcune amministrazioni con la partecipazione attiva della Corte dei conti. E’ stata anche firmata, il 25 gennaio 2013, nel quadro della cooperazione interistituzionale, una Convenzione con l’ISTAT per lo scambio dei rispettivi “Upstream data”, come richiesto in sede internazionale.

Si tratta di un contesto oggetto dei lavori di una Task Force, di cui è componente la Corte dei conti, sulla cooperazione con le Istituzioni statistiche nazionali ed Eurostat, le cui conclusioni sono state portate al Comitato di contatto dei Presidenti che si è tenuto in Portogallo in ottobre.

Nello stesso Six Pack, un atto di minore impatto mediatico ma di grande importanza è la Direttiva n.2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, che costituisce uno strumento di grande efficacia per condurre ad omogeneità e ad una più affidabile lettura i documenti di bilancio degli Stati membri e che coinvolge le Istituzioni di controllo.

In tale ambito è chiaramente richiesto l'intervento di un audit indipendente così come la consultazione delle Istituzioni superiori di controllo sul *Draft* dell'Atto delegato di applicazione della Direttiva.

Del resto, la Corte dei conti ha già formulato le sue considerazioni, in occasione dell'Audizione del Pres. Giampaolino in materia di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale dinanzi alle Commissioni riunite I - Affari costituzionali e V - Bilancio, Tesoro e Programmazione, sull'«esigenza della disponibilità piena e tempestiva di quadri di raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità economica per lo Stato e per gli altri livelli di governo (ex ante ed ex post), quale condizione necessaria perché si possano definire le modalità per l'esercizio del controllo sui conti pubblici su basi operative coerenti con le esigenze poste dalle verifiche in sede di Commissione europea».

Se sul piano interno, le Istituzioni Superiori di controllo sono chiamate, in ragione della loro indipendenza a fornire le loro valutazioni neutrali ai Parlamenti nazionali sui provvedimenti legislativi che contengono le manovre economiche tese al raggiungimento dei Parametri stabiliti in sede Europea e che trovano nel Fiscal Compact il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la Governance europea la loro puntualizzazione,³ sul piano internazionale esse

³ Il Fiscal Compact (o SCG Treaty) prevede: bilanci pubblici in pareggio o in surplus; un ancoraggio costituzionale della regola del pareggio di bilancio; che i paesi membri che presentano un rapporto debito/PII che ecceda la soglia del 60% debbano ridurre tale rapporto in media di un ventesimo all'anno. Inoltre è stata rafforzata la procedura disavanzi eccessivi. E' altresì previsto che i paesi possano essere ammessi all'assistenza finanziaria dell'ESM solo se essi hanno ratificato il Trattato del Fiscal Compact. La trasposizione del Fiscal Compact nella

hanno adottato uno Statement sull'impatto della Governance europea, in occasione del citato Comitato di contatto dell'ottobre 2011, indirizzato agli Organi europei ed ai Parlamenti e Governi degli Stati membri, nel quale viene sottolineato il loro ruolo in tale contesto evolutivo ed il loro impegno a superare i "gaps" nell'attività di controllo, anche attraverso una stretta collaborazione tra le stesse e la Corte dei conti europea.

La Task Force, appositamente costituita e della quale fa parte la Corte dei conti, sta impostando un "Early Warning Mechanism" che tenga conto dei profili sensibili che nel contesto della Governance Europea emergono e delle aree oggetto delle iniziative normative europee che coinvolgono le Istituzioni di controllo e sulle quali le medesime chiedono di essere consultate.

Va ricordato che, un passo importante è stato quello di ottenere che nel testo dell'Accordo sull'European Stability Mechanism che (all'art.30) sia espressamente previsto che l'External Auditor dell'ESM sia costituito da un Board del quale fanno parte le ISC a rotazione, tenendo conto del livello di contribuzione al Fondo (l'Italia è il terzo contributore) e la Corte dei conti europea.

E' stato anche definito il Draft del By-Laws che ora, nell'attuale art.24, prevede la regolamentazione applicativa dell'External Auditor dell'ESM, in seguito ad un complesso negoziato tra le ISC ed, in ultimo, l'EFSF – European Facility Stability Fund, che ha visto la Corte dei conti in prima linea tanto da conseguire ulteriori risultati quali l'estensione al performance audit delle tipologie di controllo, l'accesso a tutti i documenti ritenuti rilevanti e la presentazione del Report dei risultati ai Parlamenti nazionali e non solo al Board dell'ESM.

Un altro importante passo si rinviene nell'Art.7, sezione 6 della proposta di regolamento COM(2011) 0821 (Two Pack) relativa ai Paesi con disavanzi eccessivi, laddove è previsto che venga realizzato un audit indipendente sui conti complessivi del Paese interessato, in collaborazione con l'Istituzione di controllo nazionale, finalizzato alla valutazione sulla affidabilità, completezza ed accuratezza di tali conti pubblici, ai fini della procedura per deficit eccessivo.

legislazione nazionale può essere soggetta alla verifica della Suprema Corte Europea, che può altresì comminare multe in caso di mancata conformità.

In sostanza la Governance europea costituisce oggetto di costante attenzione da parte delle Istituzioni Superiori di controllo dell'Unione Europea e l'analisi dei provvedimenti che sono stati presi sul piano nazionale per attuare la normativa europea ne costituisce un profilo fondamentale.

Va sottolineato come la stessa creazione del *Fiscal Council* oggetto di autorevoli analisi dell'attuale Seminario, che insieme con la regola del pareggio di bilancio costituisce uno strumento fondamentale per l'Unione europea, per rafforzare la disciplina di bilancio dei singoli stati membri, ha trovato soluzioni che si distaccano dal modello del CBO statunitense, di organo collocato presso il Parlamento, soluzione adottata dall'Italia⁴, come nel caso del Portogallo e della Francia, che hanno costituito l'Organo indipendente presso le rispettive Corti dei conti con la Presidenza dello stesso Presidente dell'Istituzione e con la presenza di magistrati della Corte, di esperti esterni e rappresentanti della Banca Centrale.

L'elemento fondamentale che si riscontra dunque sul piano europeo è costituito dal coinvolgimento delle Istituzioni Superiori di Controllo nell'analisi delle manovre economiche e degli effetti che queste hanno sui conti pubblici, nonché nella valutazione dell'affidabilità dei medesimi, al fine di concorrere al processo di determinazione del raggiungimento dei parametri stabiliti nei provvedimenti che costituiscono la struttura della "Governance europea".

Si tratta di un impegno di estrema rilevanza che sposta, come del resto accade nella politica economica nazionale, i confini dell'azione istituzionale che estende la sua "vision" al contesto europeo, un ambiente non più di "monadi" ma di integrazione continua, sia sul piano delle decisioni che su quello dei controlli, che affermano sempre più per le Istituzioni Superiori di Controllo un ruolo di "garanzia" nel più ampio contesto della "Governance Europea".

⁴ Con l'art. 16 della Legge n. 243 del 24 December 2012 a seguito della Legge Costituzionale n.1/2012 che ha introdotto il Pareggio di Bilancio nella Carta Costituzionale.