

# LA RELAZIONE ANNUALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA SULL'ESECUZIONE DEL BILANCIO 2019

Pietro Russo, Membro della Corte dei conti europea

1. Introduzione – 2. La Relazione annuale della Corte dei conti europea per il 2019. Elementi generali – 3. Il giudizio della Corte sull'affidabilità dei conti – 4. Aspetti della gestione finanziaria e di bilancio dell'UE per l'esercizio 2019 – 5. La persistenza di aree di spesa con livelli rilevanti di errore – 6. La spesa per la coesione – 7. La spesa per l'agricoltura (aiuti diretti e interventi sui mercati agricoli e sviluppo rurale) – 8. Il ruolo della Corte dei conti nella prevenzione di frodi e corruzione – Conclusioni

## 1. Introduzione

La presentazione della Relazione annuale presso i Parlamenti degli Stati membri dell'Unione corrisponde ad una prassi diffusa da tempo, ed ha un suo fondamento nella parziale coincidenza dei compiti di controllo sui fondi europei.

Il fulcro della relazione annuale della Corte è costituito dalla *dichiarazione di affidabilità* concernente l'affidabilità dei conti consolidati dell'UE e la legittimità e la regolarità delle operazioni. Detta dichiarazione è integrata da valutazioni specifiche per ciascuno dei settori principali dell'attività dell'UE.

Questo approccio, evidentemente, si salda con i risultati del controllo di legittimità-regolarità effettuato dalla Corte, il quale costituisce la base della Dichiarazione d'Affidabilità prevista dall'art. 287 TFUE.

## 2. La Relazione annuale della Corte dei conti europea per il 2019. Elementi generali

Come richiesto dai Trattati, la Relazione per il 2019 contiene una dichiarazione generale concernente l'affidabilità dei conti annuali consolidati dell'Unione e la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti<sup>1</sup>. Tale dichiarazione "*può essere completata da valutazioni specifiche per ciascuno dei settori principali dell'attività dell'Unione*" [cf. art. 287(1) TFUE, *in fine*].

Le valutazioni specifiche riguardano da un lato le entrate, dall'altro le politiche nell'ambito delle quali è autorizzata e registrata la spesa finanziata dal bilancio dell'UE (corrispondenti alle rubriche del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)<sup>2</sup> per il periodo 2014-

---

<sup>1</sup> Comunemente indicata con l'acronimo "DAS", dal francese Déclaration d'assurance.

<sup>2</sup> Secondo l'art. 312 TFUE, il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del QFP, il quale ultimo viene adottato all'unanimità, mediante un Regolamento, dal Consiglio, previa approvazione (a maggioranza dei componenti) del Parlamento europeo. IL QFP fissa, tra l'altro,

2020, che presenta i programmi pluriennali di spesa dell'UE). Per esplicita previsione dei Trattati, ogni capitolo è accompagnato dalle risposte della Commissione.

Le valutazioni specifiche si basano su due principali fonti di elementi probatori.

La prima è rappresentata dalle verifiche dirette su singole transazioni, estratte col metodo del campionamento statistico, ciò che consente di stimare il “tasso di errore” più probabile relativo a ciascun settore<sup>3</sup>.

Quest'ultimo non coincide con il “tasso di frode”, giacché le frodi sono caratterizzate dall'elemento dell'intenzionalità, che esula dal normale ambito di investigazione della Corte, ma con la percentuale di risorse del bilancio dell'Unione erogate in difformità dalle previsioni della relativa normativa.

Per quanto riguarda le spese, la Corte ha elaborato e verificato un campione di operazioni rappresentativo per redigere la dichiarazione di affidabilità e per stimare la percentuale di operazioni irregolari nella popolazione complessiva di audit, nella spesa ad alto rischio, in quella a basso rischio (come meglio identificate più avanti) e in ciascuna rubrica/sottorubrica del QFP per la quale fornisce una valutazione specifica.

La seconda fonte di prova consiste appunto nel valutare la capacità dei sistemi di controllo e supervisione (posti in essere rispettivamente dagli Stati membri e dalla Commissione) di limitare i rischi di irregolarità, prevenendo, rilevando e correggendo gli errori, così da consentire, ove necessario, anche la “riappropriazione” delle risorse di pertinenza del bilancio europeo. Questo è in particolare l'effetto dell'attuazione di quelle che possono essere definite – inglobando in un unico termine fattispecie simili, previste da diverse norme del sistema giuridico dell'UE – “rettifiche finanziarie”, che rappresentano, in linea generale, la conseguenza della riscontrata non-conformità alle norme rispettivamente applicabili delle procedure di richiesta e/o gestione dei contributi stessi.

Esse, qualora conseguano al riscontro di carenze gestionali sistemiche, si sostanziano nella riduzione dei fondi destinati ad un determinato Stato Membro e consistono nella revoca di finanziamenti agli Stati membri o a Paesi terzi che non assicurano un'applicazione corretta delle norme UE.

Le conseguenze finanziarie di tali rettifiche sono quindi in ultima analisi sostenute dai contribuenti nazionali e non da coloro che hanno beneficiato di un regime di spesa che è stato applicato in maniera erronea.

---

gli importi dei massimali annui relativi agli impegni ed ai pagamenti, e deve essere deciso per un periodo di almeno 5 anni. Il QFP attualmente in vigore è stato deliberato per il periodo 2014-2020, con il Regolamento n. 1311/2013 del Consiglio in data 2 Dicembre 2013.

<sup>3</sup> Le verifiche dirette sono finalizzate a raccogliere elementi di giudizio sulla conformità delle operazioni alle disposizioni normative o contrattuali applicabili e sull'esattezza degli importi calcolati. Alcuni errori sono quantificabili: hanno cioè un impatto finanziario misurabile sul bilancio dell'Unione (ad es. la sovradichiarazione di superfici, oppure la richiesta di rimborso per categorie di spesa non ammissibili al sostegno comunitario); altri errori hanno un impatto non quantificabile (ad es. l'assenza di garanzia bancaria, o la mancanza di pubblicità della gara di appalto). Il tasso di errore è estrapolato a partire dai soli errori quantificabili riscontrati nel campione di operazioni esaminate dalla Corte.

Differiscono invece considerevolmente i casi in cui il recupero avviene presso i beneficiari della spesa irregolare, in termini di impatto e di obiettivi. Qui infatti i recuperi sono finalizzati ad ottenere la restituzione dell'indebito (in principio, direttamente dai destinatari di tali spese); essi possono pertanto essere effettivamente considerati come un meccanismo di correzione degli errori.

Ai fini del calcolo del tasso di errore indicato nella DAS, si tiene conto solo dei recuperi relativi a pagamenti specifici, effettuati da Stati Membri e Commissione durante l'esercizio in oggetto.

Verifiche dirette e valutazione dei sistemi sono due "pilastri" che si sostengono reciprocamente: il numero delle transazioni da sottoporre a verifica diretta è determinato in misura inversamente proporzionale all'effettività dei sistemi di controllo e supervisione e dunque al grado di assicurazione che essi sono suscettibili di fornire circa la regolarità della gestione (c.d. "*assurance model*").

A partire dal 2017, la Corte ha mosso i primi passi verso la modifica dell'approccio applicato per la dichiarazione sull'affidabilità dei conti dell'UE e sulla regolarità delle operazioni che ne sono alla base. La sua principale preoccupazione a tale riguardo è di tener maggiormente conto dei diversi livelli di controllo interno presso la Commissione europea e le amministrazioni degli Stati membri in cui sono gestiti i fondi dell'UE. Ovunque sussistano le condizioni necessarie, la Corte intende scostarsi dalla pratica, adottata in precedenza, della verifica diretta (basata su elementi probatori da essa stessa raccolti) e optare invece per un approccio di attestazione (in base al quale valuta nuovamente gli elementi di prova già esaminati dalle autorità degli Stati membri e dalla Commissione). Per il 2017, è stato adottato in via sperimentale un approccio modificato per la sottorubrica «Coesione economica, sociale e territoriale»; a partire dal 2019 tale approccio è stato esteso anche al settore "Sviluppo rurale". Il cambiamento sostanziale consiste nell'aver esaminato e rieseguito le verifiche e i controlli precedentemente svolti dai responsabili della spesa. Il nuovo approccio permette di individuare più chiaramente dove persistano carenze, sia a livello della Commissione europea sia degli Stati membri, consentendo così alla Corte di promuovere la rendicontabilità e di migliorare ulteriormente la gestione delle finanze dell'UE.

### **3. Il giudizio della Corte sull'affidabilità dei conti**

La Relazione contiene un giudizio positivo, emesso dalla Corte, sull'affidabilità dei conti annuali consolidati relativi al 2019, che presentano un'immagine completa e fedele della situazione finanziaria dell'Unione, nonché dei risultati delle operazioni e dei flussi di cassa (Dichiarazione di Affidabilità dei conti, o "certificazione" in senso classico).

Tale giudizio positivo è tanto più importante per la linea di continuità in cui esso si iscrive: è infatti il tredicesimo anno consecutivo che la Corte conclude in tal senso, dopo l'introduzione, avvenuta nel 2005, della contabilità secondo il criterio della competenza, che ha consentito di migliorare la qualità e la rilevanza dell'informazione finanziaria.

#### **4. Aspetti della gestione finanziaria e di bilancio dell'UE per l'esercizio 2019**

Il massimale stabilito nel Quadro Finanziario Pluriennale per gli stanziamenti di pagamento per il 2019 era di 166,70 miliardi di euro. L'autorità di bilancio ha poi approvato per l'anno in questione, inizialmente 148,50 miliardi di euro di stanziamenti di pagamento, successivamente ridotti di 0,3 miliardi (per effetto di tre bilanci rettificativi); a fronte di tale disponibilità, sono stati effettuati pagamenti per 146,20 miliardi di euro (in termini percentuali sono stati fatti pagamenti in misura pari al 98,5% del totale disponibile).

Il basso livello dei pagamenti è stato principalmente causato dal fatto che le autorità degli Stati membri hanno presentato domande di rimborso di importo minore rispetto a quanto previsto dai Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE<sup>4</sup>). Ciò è stato causato da ritardi nell'attuazione dei programmi nei primi anni del QFP attuale. Come osservato dalla Commissione, i ritardi di attuazione dei programmi dei fondi SIE verificatisi nel corso dei sei anni del QFP 2014-2020 hanno superato quelli verificatisi all'avvio del QFP precedente per i programmi dei fondi strutturali e del Fondo di coesione (tasso di assorbimento dei fondi SIE 2014-2019 pari al 40%, contro il 46% degli anni 2007-2012).

Nel QFP 2014-2020 vi è una serie di strumenti per facilitare l'utilizzo del bilancio e tenere fondi di riserva, quali il margine globale per i pagamenti (MGP), il margine per imprevisti, il margine globale per gli impegni ed altri strumenti speciali previsti per reagire ad eventi imprevisti ed a mutevoli priorità.

Sul fronte impegni, nel 2019 la UE ha approvato 166,20 miliardi di euro di stanziamenti di impegno (l'importo massimale stabilito dal QFP era di 164,1 miliardi di euro), utilizzati nella misura del 99,4% ossia quasi interamente.

L'uso degli stanziamenti di pagamento disponibili è stato lievemente inferiore (98,5 %) a quello degli stanziamenti d'impegno. Nel 2019, sono stati eseguiti pagamenti per 146,2 miliardi di euro: 19 miliardi (11,5 %) in meno rispetto all'importo impegnato. Ciò determina un aumento degli impegni non ancora liquidati e il futuro fabbisogno di pagamenti.

Gli impegni non ancora liquidati hanno continuato ad aumentare, raggiungendo i 298,0 miliardi di euro alla fine del 2019. Nel 2019 hanno rappresentato 2,7 anni di stanziamenti d'impegno di durata superiore a un anno, in aumento rispetto ai 2,3 anni del 2012, il corrispondente esercizio del QFP precedente.

La Corte ha individuato le cause principali del continuo aumento degli impegni ancora da liquidare, illustrandole in una relazione dedicata a ciò. Se parte dell'incremento rispecchia l'aumento globale, nel tempo, del bilancio dell'UE, dovuto principalmente a un aumento del numero degli Stati membri e agli adeguamenti annuali, a determinare un livello di impegni ancora da liquidare storicamente elevato contribuiscono altri due fattori: il divario annuo tra impegni e pagamenti e l'attuazione generalmente lenta dei *Fondi strutturali e d'investimento europei* (fondi SIE). A causa di questi ritardi di attuazione, alcuni impegni, la cui liquidazione era inizialmente prevista nel corso dell'attuale QFP, dovranno

---

<sup>4</sup> I Fondi SIE comprendono il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) ed il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

essere pagati nel prossimo QFP. E' stata analizzata l'evoluzione degli impegni non ancora liquidati fino alla fine del 2019. Vari fattori legati alla crisi della COVID-19 influiranno sull'importo degli impegni non ancora liquidati a partire dal 2020. Alcuni di questi, come i ritardi nell'attuazione dovuti alle restrizioni imposte a seguito dell'epidemia di COVID-19, ne accresceranno il volume; altri lo diminuiranno: ad esempio, l'ampliamento della sfera di applicazione delle norme di ammissibilità per coprire la spesa connessa alla COVID- 19. L'impatto complessivo di questi fattori non può ancora essere valutato.

## **5. La persistenza di aree di spesa con livelli rilevanti di errore**

A giudizio della Corte, le entrate alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2019 sono, sotto tutti gli aspetti rilevanti, legittime e regolari, mentre le spese accettate nei conti per l'esercizio chiuso alla stessa data sono inficiate da errori in misura rilevante. Dopo aver formulato, per i tre esercizi precedenti, un giudizio con rilievi, per l'anno 2019 la Corte ha formulato dunque, nuovamente, un giudizio negativo.

Per l'insieme delle spese, la Corte stima che il livello di errore sia compreso tra l'1,8% ed il 3,6%. Il punto medio di tale intervallo, noto come "errore più probabile", è del 2,7%, in aumento rispetto ai due esercizi precedenti (2017: 2,4%, 2018: 2,6%)

Nel 2019, la Corte ha riscontrato ancora una volta che la modalità con cui le spese sono eseguite ha un impatto sul rischio di errore. In tale contesto, la Corte distingue tra spese ad alto rischio, principalmente il rimborso di spese sostenute, e spese a basso rischio, principalmente i pagamenti basati su diritti acquisiti.

La spesa dell'UE è costituita da due categorie di spese, comportanti scenari di rischio diversi:

1) i pagamenti per diritti acquisiti, basati sul soddisfacimento di determinate condizioni (meno complesse) da parte dei beneficiari: questi includono le borse di studio e di ricerca (nell'ambito della sottorubrica "Competitività"), aiuti diretti agli agricoltori (rubrica "Risorse naturali") e stipendi e pensioni per il personale dell'UE (rubrica "Amministrazione");  
2) i rimborsi di spese, con i quali l'UE rimborsa spese ammissibili per attività ammissibili (soggette a norme più complesse): questi riguardano progetti di ricerca (nell'ambito della sottorubrica "Competitività"), investimenti in sviluppo regionale e rurale (sottorubrica "Coesione" e rubrica "Risorse naturali") e progetti di sviluppo (rubrica "Ruolo mondiale dell'Europa").

Gli errori più comuni riscontrati dalla Corte nelle spese ad alto rischio sono:

- progetti non ammissibili e violazioni delle norme disciplinanti il mercato interno (in particolare, l'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici) per la sottorubrica "Coesione";
- beneficiari, attività o costi non ammissibili per "Sviluppo rurale, misure di mercato, pesca, ambiente e azione per il clima", che rappresentano il 30 % dei pagamenti a titolo della rubrica "Risorse naturali";
- spese non ammissibili per la "Ricerca", responsabile per programmi che rappresentano circa il 55 % dei pagamenti della rubrica "Competitività" e

- mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, procedure di attribuzione di sovvenzioni irregolari, assenza di documenti giustificativi e spese non ammissibili per la rubrica “Ruolo mondiale dell’Europa”.

Nel 2019, le spese ad alto rischio sono cresciute rispetto ai tre esercizi precedenti e hanno rappresentato la maggior parte della popolazione di audit presa in esame dalla Corte (53%). Tale crescita è sostanzialmente dovuta all’aumento di 4,8 miliardi di euro della popolazione di audit per la sottorubrica “Coesione”. Il livello di errore stimato dalla Corte per le spese ad alto rischio è stato del 4,9% (contro il 4,5% del 2018 ed il 3,7% del 2017). Il tasso di errore più probabile stimato per le spese a basso rischio (che hanno rappresentato il restante 47% della popolazione di audit considerata dalla Corte e hanno incluso per lo più pagamenti per diritti acquisiti) è risultato inferiore alla soglia di rilevanza del 2 %<sup>5</sup> (così come per gli anni 2018 e 2017).

Mi soffermerò ad esaminare in particolare le politiche dell’agricoltura e della coesione, sia per la loro importanza in termini di spesa, sia perché sono quelle in cui si realizza maggiormente il coinvolgimento delle amministrazioni nazionali nella gestione dei fondi del bilancio dell’U.E.

## **6. La spesa per la coesione**

Il secondo ambito d’intervento europeo per importanza finanziaria è costituito dalle politiche di coesione, che assorbono, in termini di spese effettuate, il 33,8% circa del bilancio europeo, per un importo, a consuntivo, di quasi 54 miliardi di euro su un totale pagamenti di euro 159,10 miliardi. Si tratta – com’è noto – delle politiche volte a sostenere, con azioni di tipo strutturale, lo sviluppo delle regioni economicamente e socialmente meno avanzate, in coerenza con l’ispirazione solidaristica dell’Unione.

Per quanto riguarda la Politica di Coesione, il tasso globale di errore stimato è risultato del 4%.

Nel 2019 la Corte ha sottoposto ad audit 236 operazioni, di cui 220 erano già state verificate dalle autorità di audit degli Stati membri prima che le spese fossero certificate come ammissibili e presentate alla Commissione. In 29 di queste operazioni, la Corte ha riscontrato errori che non erano stati individuati nel corso di queste verifiche. Dopo averli aggiunti ai 64 errori già rilevati dalle autorità di audit, e tenendo conto delle corrispondenti rettifiche finanziarie successivamente applicate dalle autorità di programma (il cui valore totale ammonta complessivamente a 334 milioni di euro cumulativamente per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020), la Corte stima il livello di errore residuo al 4,4%.

Al livello di errore stimato dalla Corte hanno contribuito soprattutto i progetti non ammissibili e la violazione delle norme disciplinanti il mercato interno (come l’inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato) nonché le spese non ammissibili. Il numero e l’impatto degli errori rilevati dimostra che in questo settore vi è un rischio intrinseco elevato e che i controlli effettuati dalle autorità di gestione spesso sono ancora inefficaci ai fini della prevenzione o rilevazione delle irregolarità nelle spese dichiarate dai beneficiari. Sono stati inoltre individuati alcuni casi di errori quantificabili

---

<sup>5</sup> Una soglia di rilevanza corrispondente al 2% del valore dell’area controllata è applicata comunemente dalle Istituzioni di controllo in molti Paesi. Le irregolarità dei pagamenti “sopra soglia” riguardano tutte le aree di spesa, ad eccezione delle “spese amministrative”.

relativi alle opzioni semplificate<sup>6</sup> in materia di costi. Il 52% di tutti gli errori quantificabili riscontrati dalla Corte nel settore della politica di coesione è rappresentato dagli errori di ammissibilità, intendendosi con ciò la mancata conformità alle relative norme dei progetti presentati, ovvero di specifiche spese nell'ambito degli stessi.

Quest'anno, la Corte ha esaminato il lavoro di 18 delle 116 autorità di audit per il periodo 2014-2020 e quattro pacchetti di chiusura per il periodo 2007-2013. In tutti questi casi, le autorità di audit avevano segnalato un tasso di errore residuo inferiore al 2 %. Tuttavia, gli errori non individuati dalle autorità di audit hanno avuto un impatto sui tassi di errore residuo segnalati: questi risultano in effetti superiori al 2 % per nove dei 20 pacchetti di affidabilità esaminati per il periodo 2014- 2020. La Commissione è giunta a risultanze simili per otto di questi pacchetti. Per gli ultimi tre esercizi per i quali la Corte ha esaminato il lavoro delle autorità di audit, ha rilevato che circa la metà dei pacchetti di affidabilità esaminati (sia in termini di numero di pacchetti che di importi di spesa) le autorità avevano comunicato tassi di errore residuo inferiori al 2 %. Significativi miglioramenti sono ancora necessari prima che la Corte possa fare affidamento sul loro lavoro e sui tassi di errore residuo comunicati. Gli sforzi congiunti attuati dalla Commissione e dalla autorità di audit hanno portato a redigere una “nota di buona pratica” relativa alla documentazione del lavoro di audit, che costituisce un primo passo sulla via del miglioramento.

Le relazioni annuali di attività (RAA) sono i principali strumenti con cui le DG della Commissione comunicano di avere o meno ottenuto la ragionevole certezza che le procedure di controllo degli Stati membri assicurano la regolarità della spesa. Nella RAA, le direzioni generali della Commissione esprimono una riserva se, per un PO, il sistema di gestione e di controllo dello Stato membro in questione presenta debolezze che comportano un rischio rilevante per il bilancio dell'UE. A tal fine, esse dovrebbero tener conto di tutte le informazioni disponibili all'atto della valutazione, compresi i tassi di errore segnalati dalle autorità di audit. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che tali errori riguardavano per lo più la registrazione nei conti annuali di tassi provvisori per spese che la Commissione non aveva ancora accettato. Pertanto, le riserve potrebbero non coprire tutti i rischi rilevanti.

Le DG della Commissione, inoltre, indicano nelle RAA un tasso di errore quale indicatore chiave di performance (ICP) sulla regolarità. Nel 2019, la DG REGIO ha indicato un ICP superiore alla soglia di rilevanza del 2 %, mentre la DG EMPL un ICP inferiore a detta soglia. Nella relazione annuale sull'esercizio 2018, la Corte aveva concluso, per varie ragioni, che l'ICP dovesse essere considerato un tasso minimo e che la Commissione poteva eseguire ulteriori lavori negli esercizi successivi prima che questi diventassero definitivi. La Commissione ha confermato che questa situazione è valida anche per l'esercizio 2019. La Commissione ha utilizzato questi tassi di errore nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento (*Annual Management and Performance Report, AMPR*) del 2019 per fornire informazioni sulla regolarità nel settore della politica di Coesione. Ha

---

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art.14(4) del Regolamento n. 1304/2013 – recante disposizioni comuni per i Fondi SIE in ordine alla programmazione 201-2020 – progetti di valore inferiore a 50.000 euro possono essere finanziati sulla base della presentazione, da parte dei beneficiari, di spese calcolate forfettariamente in base a costi unitari.

indicato un rischio globale in sede di pagamento compreso tra il 2,2 % ed il 3,1 %. Tuttavia, a causa delle carenze del lavoro delle autorità di audit e dei problemi individuati dalla Corte in relazione ai tassi di errore residuo riportati nelle RAA delle due DG, la Corte ritiene che i tassi aggregati nell'AMPR siano sottostimati e attualmente non può quindi farvi affidamento.

## **7. La spesa per l'agricoltura (aiuti diretti e interventi sui mercati agricoli e lo sviluppo rurale)**

La Relazione annuale 2019 contiene un capitolo relativo all'agricoltura, riguardante le azioni di sostegno al mercato e gli aiuti diretti, finanziate integralmente mediante il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), e la spesa per lo sviluppo rurale, cofinanziata dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), nonché quella facente capo al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

Le suddette spese, tutte finalizzate alla realizzazione della Politica Agricola Comune (PAC) possono essere classificate in tre grandi categorie:

- i *pagamenti diretti* agli agricoltori, finanziati integralmente dal bilancio dell'UE;
- le *misure di mercato agricole*, anch'esse integralmente finanziate dal bilancio dell'UE, ad eccezione di alcune misure cofinanziate dagli Stati membri, quali le misure di promozione, il programma di distribuzione di frutta, verdura e latte nelle scuole;
- I programmi di sviluppo rurale nazionali e regionali degli Stati membri, cofinanziati dal bilancio dell'UE e dagli Stati membri.

Solo le spese appartenenti all'ultima categoria sono disciplinate da regole analoghe a quelle vigenti per gli altri Fondi SIE, utilizzati per la realizzazione delle politiche di coesione. I pagamenti diretti rappresentano circa il 70 per cento del totale delle spese per l'agricoltura (rientranti nella Rubrica "Risorse Naturali" del QFP).

La percentuale di irregolarità riscontrata in ordine a questi ultimi è in generale bassa, grazie all'efficace funzionamento del sistema di controllo SIGC (Sistema Integrato di Gestione e Controllo) che collega una serie di banche dati relative alle aziende, alle domande di aiuto, alle superfici agricole e ai registri degli animali, che gli organismi pagatori utilizzano per eseguire controlli amministrativi incrociati su tutte le domande di aiuto. Il SIPA è un sistema di informazione geografico contenente insieme di dati spaziali provenienti da molteplici fonti, che insieme formano un registro delle superfici agricole nei singoli Stati membri.

Dal 2018, gli organismi pagatori degli Stati membri possono utilizzare i "controlli tramite monitoraggio". Questo approccio si avvale di processi automatizzati basati su dati satellitari forniti dal satellite Sentinel del programma Copernicus dell'UE per verificare il rispetto delle norme disciplinanti la PAC.

Come riportato nella Relazione Speciale n. 04/2020 della Corte sull'uso delle nuove tecnologie per monitorare l'implementazione della Politica Agricola Comune (ripresa nel capitolo della Relazione Annuale per il 2019 relativo all'agricoltura), le Autorità italiane preposte alla messa in atto della PAC sono state all'avanguardia nell'impiego di questa buona pratica fin dall'inizio, poi seguite nel corso del 2019 da quelle di altri Paesi membri.



## **8. Il ruolo della Corte dei conti nella prevenzione di frodi e corruzione**

La nozione di frode fa riferimento, nell'ordinamento europeo, a quella di "irregolarità intenzionale" (secondo la classificazione risalente ai Regolamenti nn. 2988/95 e 2185/96).

D'altro canto, le irregolarità in senso lato – che comprendono anche le frodi (a loro volta, tipico strumento dell'attività corruttiva) – costituisce di per sé l'oggetto del controllo di legittimità-regolarità della Corte, come descritto dal più volte citato art. 287 TFUE. Un accenno esplicito alle irregolarità è invero contenuto in quest'ultimo articolo, il cui secondo capoverso stabilisce che la Corte nell'esercizio della propria attività di controllo "riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità". Si tratta, tuttavia, di una disposizione piuttosto pleonastica, atteso che la Corte – anche precedentemente alla sua introduzione – ha sempre fatto menzione nei propri rapporti delle irregolarità individuate.

Peraltro, la ricerca delle frodi in quanto tale non rientra in generale nella competenza di un'Istituzione di controllo esterno, che di regola non è neppure fornita dei poteri e mezzi all'uopo necessari.

Invero, la stessa intenzionalità di tali condotte presuppone da parte degli autori uno sforzo per occultarle, cosicché la loro scoperta richiede nella maggior parte dei casi inchieste lunghe, condotte con metodi e poteri tipicamente polizieschi.

Ciò detto, è d'altra parte indiscutibile che l'attività di controllo esterno delle finanze pubbliche ha, per contro, un ruolo fondamentale nella prevenzione di frodi e corruzione: ed infatti, l'art. 325 TFUE dispone che il parere della Corte dei conti debba obbligatoriamente essere acquisito in vista dell'adozione delle misure legislative volte alla prevenzione e lotta contro la frode. Essa, per quanto riguarda l'UE, può senz'altro contribuire in modo rilevante al recupero della fiducia dei cittadini nella costruzione europea, la quale appare oggi, per molteplici cause, in grave crisi.

A questo riguardo, va tuttavia osservato che l'efficacia dei controlli – tanto di legalità che di buona gestione – viene certamente incrementata se la programmazione e l'attuazione degli stessi tiene conto, e viene focalizzata, su aree e fattispecie nelle quali appare più probabile possano realizzarsi frodi.

Vanno quindi presi in considerazione a tale riguardo, oltre ai casi accertati di insufficienze dei controlli interni, i provvedimenti discrezionali dell'amministrazione non supportati da criteri di decisione trasparenti, la scarsità delle informazioni fornite, la presenza o meno di misure volte a prevenire i possibili conflitti d'interesse.

I controlli esterni così attuati potrebbero dar luogo all'adozione dei necessari cambiamenti a livello legislativo, oltre che delle opportune modifiche nella struttura e nella pratica gestionale delle amministrazioni interessate.

La Corte segnala all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) tutti i casi di frode presunta rilevati nel corso delle proprie attività di audit; spetta poi all'OLAF decidere se intraprendere indagini e dar seguito a questi casi, ove opportuno in collaborazione con le autorità giudiziarie nazionali. Nel 2019, la Corte ha segnalato all'OLAF nove presunti casi di frode sulle 747 operazioni esaminate ai fini della dichiarazione di affidabilità, un numero simile a quello segnalato per gli scorsi esercizi. L'OLAF ha avviato indagini su cinque dei nove casi segnalati. Per gli altri quattro casi, ha deciso di non procedere.

## **Conclusioni**

Per concludere, vorrei richiamare la necessità di recuperare la fiducia dei cittadini europei nell'Unione e nelle sue Istituzioni, oggi certamente scossa, a causa di molteplici circostanze negative.

Tale fiducia non potrebbe certo essere ottenuta se mancasse la percezione e la convinzione che la gestione delle finanze dell'Unione, anzitutto correttamente rispecchiata nei conti, sia inoltre legittimamente attuata, secondo le norme giuridiche applicabili.

In assenza di tali presupposti, nessuna riforma, per quanto profonda, potrebbe raggiungere il suo scopo.

Ma tutto ciò non appare ancora sufficiente. Non basta, infatti, che l'intero ammontare del bilancio venga speso secondo le norme, se non si raggiungono i risultati, che le politiche europee si prefiggono, di generale progresso economico e sociale.

Appare quindi evidente la basilare importanza del ruolo della Corte dei conti, la quale, nell'interesse dei cittadini, da un lato accerta la correttezza e veridicità dei conti e delle sottostanti operazioni, dall'altro la sana gestione, secondo il metro dell'efficacia, efficienza ed economicità.