



## CORTE DEI CONTI

### LA SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

Composta dai Magistrati:

Dott.	Giovanni	COPPOLA	Presidente
Dott.	Carlo	MANCINELLI	Consigliere
Dott.	Gian Luca	CALVI	Consigliere
Dott.ssa	Igina	MAIO	Consigliere
Dott.	Michele	COSENTINO	Consigliere
Dott.ssa	Marcella	PAPA	Primo Referendario
Dott.	Giulio	STOLFI	Primo Referendario
Dott.ssa	Maristella	FILOMENA	Primo Referendario

Nella Camera di Consiglio del 12 marzo 2021

Visto l'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

Visto l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni, contenente disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 10 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo, n. 20/SSRRCO/2020 adottata nell'adunanza del 14 dicembre 2020, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2021";

Vista deliberazione n.1/2011 della Sezione, adottata nell'adunanza del 12 gennaio 2011, con la quale è stato approvato "l'Atto di indirizzo dell'attività di controllo";

Vista la deliberazione n. 7/2011 della Sezione, adottata nell'adunanza del 9 maggio 2011, con la quale sono state approvate le "Linee metodologiche del controllo";

Vista la deliberazione n.3/2012 della Sezione, adottata nell'adunanza del 20 febbraio 2012, con la quale sono stati approvati i "Criteri di programmazione delle attività di controllo";

Udito il relatore, Presidente della Sezione Giovanni Coppola,

### **DELIBERA**

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio, il programma delle attività di controllo della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali per l'anno 2021

### **ORDINA**

la trasmissione della presente deliberazione al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

**IL PRESIDENTE**  
**DELLA SEZIONE**  
**Giovanni Coppola**  
**f.to digitalmente**

Depositata in segreteria

Il Dirigente

Maria Pia Gubbiotti

f.to digitalmente



# *Corte dei conti*

## LA SEZIONE DI CONTROLLO

### PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

#### PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO PER L'ANNO 2021

##### **PREMESSA**

Le attività della Sezione possono essere rappresentate in un quadro complessivo e coerente nel quale le medesime trovano la loro razionale collocazione e mostrano le necessarie interazioni e sinergie.

Tali attività e la loro dinamica prospettica attengono, da un lato, ai controlli sull'utilizzazione dei fondi europei e, dall'altro all'area dei controlli internazionali.

In relazione ai primi, rilevano il referto annuale e le relazioni speciali che costituiscono il *core business* della Sezione e mirano ad evidenziare il *trend* dell'utilizzo dei fondi europei, in un contesto che, nella vigente programmazione, tende ad una valutazione non più solo quantitativa, ma orientata anche al raggiungimento dei risultati.

In particolare, la Relazione Annuale sui rapporti finanziari dell'Italia con l'Unione Europea è prescritta dalla Legge 20/1994, all'art. 3, e dal Regolamento per le funzioni di controllo della Corte n. 14/2000, all'art. 10, e contiene un'analisi di natura finanziaria dei flussi di risorse che alimentano il bilancio europeo e delle assegnazioni di risorse che da quest'ultimo affluiscono al nostro Paese. L'esigenza primaria era quindi quella di dare un effettivo seguito all'art. 287

dell'attuale Trattato di funzionamento dell'Unione Europea che prevede la cooperazione con la Corte dei conti europea nell'ambito del controllo sull'utilizzo dei Fondi europei.

Si tratta di un'area che riveste sempre maggiore importanza e la Sezione ha continuamente affinato le sue metodologie ed i rapporti generali e speciali in materia, non limitandosi ad asettiche rappresentazioni sui dati quantitativi ma facendo emergere le problematiche che si sono presentate sia in termini di Programmazione finanziaria europea e di costruzione dei Programmi operativi nazionali e regionali, sia nell'esecuzione degli stessi.

Si richiamano, al riguardo, le considerazioni svolte in occasione dell'Audizione, tenutasi il 5 maggio 2020, dinanzi alla 14<sup>a</sup> Commissione affari europei del Senato su "I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei".

Considerazioni che hanno riguardato la stessa implementazione della politica di coesione europea indicandone le criticità come: 1) mancanza di addizionalità; 2) diluizione nel tempo di interventi che avrebbero dovuto vedere la luce ben prima, per cui gli esiti di sviluppo sono rinviati; 3) mancata fruizione dei beni e servizi da parte delle collettività territoriali cui gli investimenti erano destinati; 4) scarsa attenzione al valore aggiunto europeo; 5) sottrazione di fondi (ancorché, in principio, solo temporanea) proprio rispetto a quei territori (del Meridione) dove essi sarebbero stati maggiormente necessari. Criticità confermate dall'attuale programmazione (2014-2020).

È importante evidenziare come l'azione della Sezione, nel contesto dei Fondi europei, sia a tutto campo. Le notazioni che precedono sono il risultato di una costante azione di analisi degli andamenti dei Programmi e dei Progetti che li compongono.

Ma questo è possibile perché la Sezione sta esercitando un ruolo proattivo nei confronti della Corte dei conti europea. Il riferimento normativo è sempre l'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'UE, che sancisce la cooperazione

delle Istituzioni nazionali di controllo con la Corte dei conti europea nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

Si ricorda che l'azione della Corte in tale ambito è in linea con il richiamo del Parlamento europeo a intensificare la collaborazione con le Istituzioni nazionali, nonché con le nuove regole procedurali relative alle visite *sur place* della Corte dei conti europea, che hanno affermato l'esigenza di un'azione coordinata fin dalla fase preliminare dello svolgimento degli audit, nonché l'opportunità di un'analisi preventiva degli "*executive summaries*" e dei "*findings and conclusions*" da parte delle Istituzioni nazionali, prima che l'Istituzione di controllo europea approvi il rapporto finale.

La Sezione, pertanto, oltre ad assicurare il costante monitoraggio degli audit della Corte dei conti europea, assicura il coordinamento tra le strutture nazionali interessate ed i teams della Corte dei conti europea ad importanti audit, con la presenza *sur place*: a tale proposito, si citano quelli sul controllo alle frontiere, su "il diritto di asilo, l'accoglienza ed il rimpatrio", sulle "strutture-faro" come il corridoio europeo di mobilità (TAV e Galleria del Brennero), sui beni culturali (Pompei, Teatro San Carlo di Napoli ed altre), ma anche sui profili di bilancio (Audit sugli effetti della Direttiva sui quadri di bilancio contenuta nel *Six Pack*, sulle politiche energetiche, sui programmi aerospaziali, per limitarsi ad alcuni esempi).

Per quanto attiene al citato corridoio europeo di mobilità, può farsi riferimento all'Audizione dinanzi all'8<sup>a</sup> Commissione permanente (Lavori pubblici e Comunicazioni) del Senato su "Atto del Governo n. 221 (Schema contratto di programma tra Ministero infrastrutture e trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Tunnel Euralpin Turin S.A.S. (TELT) Linea ferroviaria Torino-Lione)" tenutasi l'11 dicembre 2020.

In tale circostanza, è stato necessario chiarire i reali contenuti della relazione della Corte dei conti europea, approvata nel giugno 2020, ricordando che la Corte dei conti italiana si è occupata fin dal 2011 della materia lavorando insieme alle altre

Istituzioni superiori di controllo “con l’obiettivo, ognuna per la propria parte di competenza, di verificare la rispondenza delle politiche dei trasporti nei rispettivi paesi alle priorità indicate dall’Unione europea in tale ambito, l’effettiva implementazione dei progetti selezionati e il loro stato dell’arte al momento del controllo, oltre alla verifica del reale e potenziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell’ambito delle strategie nazionali e dell’Unione in tema di trasporto ferroviario”.

## 1. RELAZIONE ANNUALE AL PARLAMENTO

Il modificato contesto dei flussi finanziari di derivazione europea ed i suoi sviluppi in concreto rendono oltremodo necessario mantenere la tradizionale articolazione della Relazione, secondo lo schema che segue, al fine di salvaguardare una correlazione di omogeneità, presupposto indispensabile ai fini della comparazione dei dati relativi agli esercizi finanziari precedenti:

- 1) Rapporti finanziari tra l’Italia e l’Unione Europea;
- 2) L’impatto del NGEU e sue interconnessioni con i Fondi SIE e la loro riprogrammazione;
- 3) La politica di coesione socio-economica;
- 4) La Politica marittima e per la pesca;
- 5) La politica agricola comune;
- 6) Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell’Unione europea.
- 7) Ricognizione e analisi delle attività svolte dalle Sezioni di controllo per le regioni e provincie autonome in materia di utilizzazione e gestione dei fondi comunitari.

Nell’analisi dei dati, relativamente all’esercizio 2020, saranno presi in considerazione, **laddove temporalmente disponibili**, tra l’altro, gli elementi informativi di cui al Rapporto finanziario della Commissione europea ed alla Relazione annuale della Corte dei conti europea. La Sezione svilupperà la propria attività istruttoria privilegiando lo strumento della formale interlocuzione con le amministrazioni coinvolte.

Peraltro, com'è già consuetudine da diversi anni, la Relazione non si limiterà ad esaminare il dato finanziario "ufficiale" (esercizio 2020), ma spingerà la sua analisi anche al dato di attuazione finanziaria più recente disponibile al momento dell'approvazione della relazione, al fine di offrire un quadro tempestivo dell'andamento tendenziale e le valutazioni conseguenti.

### **INDICAZIONI METODOLOGICHE PER I CONTROLLI SUI FONDI EUROPEI**

L'esperienza della Sezione in ordine all'estrema eterogeneità delle analisi effettuate in sede regionale, soprattutto in occasione della Parifica ed in qualche caso, con relazioni speciali, sull'uso dei Fondi europei, rende necessario recuperare un approccio "a rete", con l'indicazione, da parte di questa Sezione, dei profili di maggiore interesse sia nell'ottica europea che in quella nazionale.

Ciò vale per misurare non solo il livello di *absorption* dei Fondi europei, ma anche ai fini dell'accertamento della reale fruibilità degli interventi sul territorio.

Al livello generale, si pongono questioni come:

- Le problematiche della Programmazione 2014-2020. L'adeguamento alle nuove regole. L'applicazione del principio di premialità nel benchmarking tra le regioni.
- La semplificazione delle procedure di gestione e di audit nell'ottica del contenimento dei costi.

Più in particolare, va approfondito il profilo delle capacità progettuali degli enti intermedi, sia in ordine all'individuazione dei fabbisogni reali, sia in ordine alla fattibilità degli interventi.

Per quanto riguarda, in generale, le procedure di gestione e di audit, la Sezione per gli affari comunitari ed internazionali ritiene improcrastinabile l'implementazione o, laddove già in atto, l'incremento del controllo sui sistemi informativi sia perché tale tipo di controlli è espressamente previsto dagli standard internazionali di controllo (in particolare dall'ISSAI 1315 e dal correlato

ISA 315), sia perché tutti i bilanci sono redatti ormai attraverso l'uso di sistemi informativi; ciò diventa imprescindibile, al fine di verificarne l'affidabilità. A tale fine, la Sezione auspica l'introduzione in tempi rapidi della figura dell'IT auditor, che dovrà costituire un determinante supporto tecnico alle attività di controllo.

## ***1.2 Prospettive di controllo sugli interventi del Next Generation EU***

L'esperienza della Corte consente oggi di svolgere alcune considerazioni in ordine al controllo che viene richiesto alla stessa nel campo della utilizzazione dei fondi derivanti dal Next Generation EU, il cui primo pilastro riguarda le politiche di coesione con l'iniziativa REACT-UE e, quindi, impatta sui Fondi SIE, che vengono riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2021) "non utilizzate".

Va anche tenuto conto dei collegamenti con l'iniziativa "Sure", finalizzata al sostegno al reddito, e con i progetti in campo per le iniziative gestite dalla DG EU Reform.

Per comprendere le proporzioni e l'impatto che il NGEU avrà sull'economia e sui saldi di finanza pubblica è sufficiente sottolineare che, come peraltro già evidenziato nella recente Relazione annuale sui rapporti finanziari tra Italia e Unione europea licenziata dalla Sezione Affari Comunitari e Internazionali, l'arrivo dei fondi previsti invertirà la storica posizione di *contributore netto* da sempre detenuta dal nostro Paese nei confronti del bilancio UE.

Questo singolo elemento è in sé sufficiente a segnalare la necessità di un radicale rinnovamento nell'approccio alla spesa a valere su risorse di provenienza europea, che dovrà oggi superare le tradizionali difficoltà riscontrate nel buon utilizzo dei fondi UE (a partire dalla stessa scarsa capacità di impiego integrale degli stessi) per riorientarsi intorno ad una esatta percezione della centralità dei contributi di origine sovranazionale per la ripartenza e la crescita del Paese.

Tale percezione non può prescindere da un corretto inquadramento del regime giuridico che caratterizza i fondi che verranno erogati nell'ambito del NGEU (e,

in particolare, del RRF), a sua volta presupposto per intendere la centralità dei controlli che dovranno assicurare l'efficienza della spesa e scongiurare non solo lo spreco di risorse pubbliche, ma anche, in radice, un possibile *claw-back* da parte dell'Unione, che, come è facile intuire, esporrebbe le finanze nazionali a conseguenze di rilevante gravità.

È necessario, a questo fine, chiarire che le risorse previste nel quadro del NGEU partecipano della natura dei "fondi europei" generalmente intesi (secondo la nozione del TFUE), ma con significative innovazioni.

Questo implica che, come accade per i fondi strutturali, i progetti finanziati nell'ambito del NGEU saranno sottoposti a un monitoraggio finalizzato a garantirne la corretta attuazione, e, quindi, il corretto impiego delle risorse attribuite. Gli esiti di tale monitoraggio, se sfavorevoli, potranno portare ad esiti di decurtazione delle erogazioni, con la dichiarazione che si tratta di spese "*non-eligible*" e, quindi, la de-certificazione delle stesse, che sfocia nell'obbligo di recupero al bilancio dell'Unione.

Il cambio di prospettiva sta nel fatto che questo meccanismo di monitoraggio non sarà più ancorato (come avviene per i fondi SIE) alla dimostrazione (e alla rendicontazione) dell'effettuazione della spesa, ma alla dimostrazione del raggiungimento del risultato cui l'erogazione e il progetto tendevano. È a questa peculiarità che si fa riferimento quando si discorre di un regime di condizionalità "aggravato" per il NGEU, e in particolare per i fondi del RRF.

Sono state le visite di audit *sur place* ad offrire, infatti, un ambiente analogo a quello nel quale si svolgeranno tali controlli, tenendo anche conto delle caratteristiche del controllo che viene realizzato già dalla stessa Commissione Europea nel percorso di attuazione dei progetti.

L'esperienza data dai Fondi SIE mostra come l'intervento della Commissione sia molto incisivo, sia pure a campione; nel caso del PNRR, i Grandi Progetti che lo compongono verranno tutti analizzati.

I soggetti nazionali attuatori dei progetti del PNRR avranno una posizione pressoché corrispondente alle Autorità di gestione dei Fondi SIE. L'introduzione di un controllo specifico della nostra Corte dei conti, da un lato, consente di utilizzare l'art. 287 TFUE, nel contesto di coordinamento con l'ECA per essere noi a realizzare il "Controllo esterno" ed evitare sovrapposizioni con l'ECA stessa, ma, da un altro lato, responsabilizza questa Corte in termini molto importanti anche nel quadro della certificazione dei rendiconti che verranno presentati.

Pertanto, la funzione prevista dall'art. 287 del TFUE ed evolutasi nel tempo trova una sua nuova esplicazione che non può prescindere dalla dotazione di un box di strumenti che corrisponda a quello adottato in sede europea.

### ***1.2 Ambiti tematici e linee direttrici per l'analisi dei nuovi strumenti europei di intervento nell'economia***

Con riguardo all'esercizio finanziario 2021, l'attività della Sezione verrà sviluppata, negli ambiti sui quali solitamente si svolgono le tematiche affrontate nella relazione annuale e nelle relazioni speciali, integrando l'analisi sulle iniziative, conseguenti all'aumentato livello di assistenza finanziaria che l'Unione Europea ha previsto, per fronteggiare le ricadute della pandemia da COVID-19. Sono state, infatti, avviate, oltre alle risorse di bilancio tradizionali, concordate nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027, particolari iniziative alle quali l'Italia ha aderito (il c.d. "Next Generation EU", in sigla NGEU, pacchetto per la ripresa, composto da fondi aggiuntivi basati su titoli di debito e il c.d. Recovery Plan).

L'approccio integrato che la Sezione intende realizzare, nella fase di valutazione, è conseguente alla circostanza che le politiche di coesione e di altri fondi europei del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, nonché dei fondi di bilancio nazionali, concorrono al finanziamento della strategia di riforme e investimenti delineata nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dall'Italia.

Si rileva, infatti, che una parte dei fondi del PNRR, secondo le priorità europee di NGEU ed in linea con i Regolamenti europei, sono finalizzati al finanziamento

di singoli progetti e di alcune politiche già in essere. Si consideri, altresì, che vi è stato un adattamento degli obiettivi di sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo dell'Italia negli strumenti previsti, vale a dire la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF), approvata dal Parlamento il 14 ottobre 2020, e il Documento Programmatico di Bilancio.

Infatti, l'approccio dato dall'Italia alla definizione delle risorse complessive per missioni e componenti del progetto nazionale di spesa, per contrastare le conseguenze pandemiche, prevede l'integrazione, in termini di complementarità e di addizionalità, del PNRR con le risorse derivanti dal React EU, dai Fondi SIE e dalla Programmazione di bilancio 2021-2027.

Nella verifica sull'utilizzo dei fondi UE per il sostegno allo sviluppo del Paese si terrà pertanto conto dell'apporto fornito dal QFP 2021-2027 e del rapporto di complementarità delle risorse del PNRR.

Nell'ambito della valutazione della politica di coesione socioeconomica, con particolare riguardo al Fondo sociale europeo, la Sezione porrà attenzione alle risorse aggiuntive del React EU, che vanno a sostenere la politica di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, in collegamento con il successivo ciclo 2021-2027. Con attenzione agli accordi di riprogrammazione dei fondi strutturali per l'emergenza sanitaria, sociale ed economica per contrastare gli effetti economici e sociali della pandemia; agli interventi a favore dell'occupazione ed alla revisione strutturale delle politiche attive del lavoro e di inclusione sociale.

L'attenzione sarà posta ai finanziamenti della Ricerca, della coesione economica, sociale e territoriale dello Sviluppo rurale e alle risorse complementari previste nelle prime tre rubriche degli stanziamenti di impegno di cui all'Accordo fra Parlamento Europeo e Presidenza del Consiglio Europeo.

I fondi relativi alle politiche di coesione e da attuare attraverso il FESR, FSE e CTE, rappresentano sia ai sensi dei Regolamenti europei, sia per l'entità degli importi che per i contenuti degli obiettivi, la principale voce del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), attraverso cui si realizza il coordinamento e

l'utilizzo complementare delle risorse con il PNRR, con un consolidamento delle tematiche del FESR (digitalizzazione, innovazione e ambiente) e del FSE (politiche per i giovani e l'inclusione sociale).

Tanto premesso, quindi, con riguardo alla Politica Agricola Comune, l'analisi integrerà la valutazione sulle risorse del PNRR, che concorrono alla sua realizzazione, attraverso i temi della transizione verde e digitale del settore agricolo ed il sostegno, nell'ambito delle misure della PAC, introdotte per sostenere gli agricoltori e assicurare le filiere alimentari durante la pandemia di COVID-19.

In considerazione della richiamata anticipazione delle risorse del FSC nel PNRR, per fronteggiare gli effetti della pandemia, per gli obiettivi di crescita inclusiva e di coesione sociale territoriale previsti nella programmazione per il ciclo 2021-2027, con riferimento alla parte dei fondi europei e nazionali della coesione, particolare attenzione si rende necessaria: allo stato di avanzamento delle programmazioni, (nell'ambito del coordinamento con le azioni e gli interventi previsti nei Piani Operativi Regionali), ed il finanziamento di interventi addizionali e complementari; alla capacità di utilizzo delle risorse del Fondo e di realizzazione degli investimenti; al rispetto del vincolo normativo di destinazione territoriale dell'80% delle risorse del FSC; al rispetto dei profili temporali di reintegro delle risorse definiti nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027.

Parimenti per gli interventi diretti alle Politiche per il lavoro che sviluppano interventi nell'ambito del FSE, nel periodo di programmazione 2014-2020, e beneficiano di risorse complementari dai progetti PON.

Un *focus* specifico sarà, inoltre, sviluppato nella valutazione della complementarità tra gli interventi per il potenziamento della ricerca e dell'innovazione di cui ai finanziamenti dei programmi Horizon 2020/Horizon Europe, con i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE).

## **2. LE RELAZIONI SPECIALI**

Tra le attività di controllo che caratterizzano la Sezione, accanto alla relazione annuale che è comunque il prodotto che la caratterizza, vi sono vere e proprie indagini di controllo che sfociano nelle “Relazioni speciali”.

Si possono citare, al riguardo, le relazioni su “Il sostegno dell’UE al ricambio generazionale in agricoltura e all’imprenditoria giovanile” che verrà utilizzata dalla Direzione Agricoltura dell’UE nella costruzione della nuova PAC, quelle sui “recuperi” sia per il FEASR che per l’agricoltura, che hanno avuto un aggiornamento nell’ambito della Relazione annuale approvata all’inizio dell’anno.

Nella programmazione 2021 vengono mantenute l’indagine di controllo su “Le funzioni di audit di primo e secondo livello”, quella sui “Grandi Progetti”, ormai in via di definizione, quella su “l’accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte dei cd. Nuovi agricoltori” ed infine quella relativa al “Ricorso all’assistenza tecnica nella gestione dei progetti a valere sui fondi europei”.

In tutte le indagini, com’è evidente, si affrontano tematiche di rilievo anche in una situazione “normale”. Peraltro, la rilevanza dell’indagine sui Grandi Progetti, nel contesto ampiamente descritto dell’attuazione del PNRR, assume un valore particolare, poiché la dimensione di tali progetti è simile a quelli che tendenzialmente dovranno essere realizzati per il PNRR e le difficoltà emerse dovrebbero costituire elementi di riferimento particolarmente significativi in tale quadro.

Essa, infatti, è mirata ad indagare una quota importante e significativa di risorse europee e nazionali finalizzate a realizzare investimenti anche infrastrutturali di grande rilievo, tali da incidere sensibilmente sullo sviluppo dei territori.

## **3. L’OSSERVATORIO SULLE FRODI COMUNITARIE**

La Sezione costituisce anche un interessante esempio di collegamento fra il controllo e l’azione delle Procure.

In primis, questo coordinamento avviene con la Procura generale, con la quale siamo impegnati nel COLAF e nella costruzione di un sistema informatico, la piattaforma PIAF, che coinvolge il Dipartimento delle politiche europee, l'IGRUE, l'Agenzia per la coesione e che trova già un nocciolo duro di particolare importanza nel nostro sistema "SIDIF"; questo, fruendo della banca-dati OLAF-IMS, permette di monitorare le irregolarità e le cosiddette "frodi potenziali".

Si tratta di un'area di azione che altrimenti rischierebbe di sfuggire all'attenzione, mentre riveste una fondamentale importanza per le conseguenze che ha sul bilancio nazionale in mancanza dell'azione di recupero, che deve essere assicurata dalle autorità di gestione e che è stata analizzata negli audit precedentemente citati.

La recente Direttiva generale per l'azione amministrativa, emanata dal Presidente della Corte dei conti, ha messo in evidenza l'importanza del sistema SIDIF, nella consapevolezza che, con l'attuazione dei nuovi programmi europei di risposta alla crisi, le frodi potranno trovare un'espansione con un bacino finanziario di dimensioni inconsuete e che la Corte, con il sistema delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali, si ponga come l'Istituzione che può consentire la copertura a 360 gradi, con la sinergia tra controllo e giurisdizione, della corretta gestione dei Fondi Europei e dell'effettivo valore aggiunto per l'economia del Paese.

Va evidenziato che, oltre all'attività di controllo nell'ambito europeo, vi è quella nell'ambito internazionale.

La prima è legata all'Unione Europea e non all'Europa geografica e questa precisazione giustificerebbe forse ancora la definizione "affari comunitari", sicuramente migliorabile; la seconda all'area Extra-Unione Europea.

## 4. L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO INTERNAZIONALE.

### 4.1 *External auditor presso organismi internazionali*

L'attività di *External Auditor* di organismi internazionali, dopo il completamento del secondo mandato presso l'ICAO, si concentrerà nel 2021, sulla ulteriore estensione biennale (conferita in via eccezionale) del mandato presso l'ITU, (*International Telecommunication Union*), sul nuovo mandato presso la WMO (*World Meteorological Organisation*), sul terzo mandato presso l'ICGEB (*International Center for Genetic Engineering and Biotechnology*) e sul rinnovato mandato presso l'ICRAnet (*International Center for Relativistic Astrophysics Network*). Si tratta, ad eccezione di ICRAnet, di Agenzie specializzate dell'Organizzazioni delle Nazioni Unite o comunque operanti nel sistema delle Nazioni Unite.

Il riconoscimento, avvenuto nel 2011 da parte dell'Assemblea generale dell'ONU (Risoluzione A/66/209), delle Istituzioni Superiori di controllo come ideali *External Auditor* delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite ha, infatti, portato all'attribuzione alle medesime dei relativi mandati di controllo e certificazione dei conti.

Si tratta di un'attività particolarmente qualificante, che presuppone la necessaria conoscenza degli standards internazionali, sia per l'*auditing* (*International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI*), sia per l'*accounting* del settore pubblico (*International Public Sector Accounting Standards - IPSAS*). Tale attività ci pone al livello delle più importanti ISC, nella realizzazione dei *financial, transparency, performance audits*, sia sull'esecuzione del bilancio, sia su settori organizzativi e su aree particolarmente sensibili. A titolo di esempio, possono citarsi il lavoro svolto sugli Uffici regionali dell'ITU, che hanno condotto la Sezione ad emettere, anche per il bilancio 2019, una *qualified audit opinion*, e i numerosi audit di *performance* svolti nel sessennio nei confronti dell'ICAO, che hanno toccato anche l'organizzazione stessa delle strutture dell'Agenzia.

Lo svolgimento dei mandati internazionali consente alla Corte dei conti (e, per essa, alla Sezione) di essere membro a pieno titolo, fin dal 2012, del *Technical Group* e del *Panel* degli *External Auditors* delle Nazioni Unite, i cui lavori si tengono con cadenza annuale. Nel corso della sua partecipazione, la Sezione ha agito come *facilitator* del dibattito su temi importanti, quali la valutazione delle passività attuariali legate ai benefici assistenziali per i dipendenti (ASHI), la valutazione degli uffici di controllo interno, il funzionamento degli organismi di sorveglianza (*Audit Committees*) e il loro posizionamento nell'architettura generale dei controlli, l'*accountability* degli uffici locali, i conflitti di interesse.

Non va tralasciata la prospettiva di collaborare con la *Cour des comptes* francese al *Board of Auditors* delle Nazioni Unite, a partire dal 2023, e quella del possibile mandato presso il WFP (*World Food Program*) per il periodo 1° luglio 2022-30 giugno 2028, per il quale è stata presentata la "Manifestazione di interesse" della Corte dei conti.

Anche per questo settore la sfida per il 2021 sarà quella dello svolgimento delle attività di audit compatibilmente con le restrizioni dovute alla pandemia. L'impossibilità di recarsi sul posto per effettuare l'audit (ovvero le limitazioni agli spostamenti per gran parte dell'anno) obbliga, infatti i teams di magistrati e funzionari della Sezione a svolgere la maggior parte del lavoro da remoto, confrontandosi con le correlate difficoltà sia nell'effettuazione delle verifiche previste dagli standard, sia nell'interlocuzione diretta con le organizzazioni.

Le stesse riunioni del *Technical Group* e del *Panel* degli *External Auditors* delle Nazioni Unite, previste inizialmente per la prima settimana di dicembre 2020, sono state rinviate ad aprile 2021, mentre, per dicembre 2021, è stato, al momento, confermato il *Panel* a New York, presso le Nazioni Unite.

Dal punto di vista metodologico, il riferimento principale è agli standard ISSAI, elaborati in sede INTOSAI, i quali, soprattutto con riferimento all'audit finanziario, sono in prevalenza una trasposizione diretta dagli *International Standards on Auditing* (ISA). La Corte dei conti applica, in tale ambito, le

disposizioni degli ISA nella misura in cui sono coerenti con la natura specifica dei suoi audit, in piena indipendenza e in conformità con i requisiti etici rilevanti.

Ma un importante skill è quello rappresentato dalla conoscenza degli Standard internazionali per l'accounting, gli IAS per il settore privatistico e gli IPSAS che ne costituiscono la versione pubblicistica, conoscenza assolutamente necessaria per l'attività di revisione contabile dei *financial statements* delle Organizzazioni internazionali.

L'obiettivo è, in questa funzione, valutare l'adeguatezza della presentazione delle informazioni nel bilancio e ottenere una ragionevole certezza che il bilancio nel suo insieme sia esente da inesattezze significative, dovute a frodi o errori, e produrre un rapporto di revisione che includa una espressa opinione in forma di certificazione.

Più in dettaglio, nell'ambito di un audit, in conformità con gli ISA, si ha cura di:

- Identificare e valutare i rischi di inesattezze sostanziali dei rendiconti finanziari, dovuti a frodi o errori, progettare ed eseguire procedure di revisione rispondenti a tali rischi e ottenere elementi probativi sufficienti e appropriati per fornire una base per il nostro parere. Il rischio di non rilevare un errore significativo derivante da frode è superiore a quello risultante da un errore, in quanto la frode può comportare collusione, falsificazione, omissioni intenzionali, travisamenti o l'*override* del controllo interno.
- Ottenere una comprensione delle attività di controllo interno effettuate rilevanti per l'audit al fine di progettare procedure di revisione che siano appropriate nelle circostanze, ma non allo scopo di esprimere un giudizio sull'efficacia del sistema di controllo interno.
- Valutare l'adeguatezza delle politiche contabili utilizzate e la ragionevolezza delle stime contabili e delle relative informative fornite dal management.
- Concludere sull'adeguatezza dell'uso da parte del management della contabilità aziendale e nel caso si registrino livelli significativi di inattendibilità esprimere un'*opinion* al riguardo. Per quanto le nostre

conclusioni si basino sugli elementi probativi acquisiti fino alla data della nostra relazione di revisione, eventi futuri potrebbero determinare la cessazione dell'attività dell'organizzazione.

- Valutare la presentazione generale, la struttura e il contenuto dei rendiconti finanziari, compresa l'informativa, e se i rendiconti finanziari rappresentino le transazioni e gli eventi sottostanti in modo tale da ottenere una presentazione corretta.

La nuova frontiera o il nuovo obiettivo se si preferisce, è di dotarsi di *IT Auditors*, in grado di analizzare l'adeguatezza e l'affidabilità dei sistemi gestionali. Come un revisore non si accontenta della stampa di una tabella Excel ma vuole vedere le formule, in presenza di un sistema gestionale, il cosiddetto ERP (*Enterprise Resource Planning*), non ci si può accontentare, anche qui, di stampe ma è essenziale conoscere gli algoritmi utilizzati.

Il riconoscimento della professionalità espressa in tale attività fa realisticamente indicare nuovi traguardi, come quello del *Board of Auditors* delle Nazioni Unite.

#### **4.2 La cooperazione tra le ISC (Istituzioni Superiori di Controllo) dell'UE**

I controlli nell'ambito della Cooperazione Internazionale hanno caratteristiche estremamente differenziate ed hanno un respiro che già solo nell'ambito europeo superano di molto il perimetro UE, come nel caso dell'area EUROSAI, quella dell'Europa geografica.

Un esempio è quello della *Task Force* di EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*) sui *Municipalities Audits*.

In questo caso, poiché, come Corte dei conti, siamo i detentori della più ampia area di competenze, abbiamo una posizione baricentrica che risulta determinante anche nella realizzazione di analisi comparative prodromiche ad Audit comuni, come quella che ha portato all'adozione dell'*Audit Compendium for Municipality owned companies*.

Audit che possono assumere diverse forme, a seconda dei tempi corrispondenti o meno di realizzazione come: *Joint, Parallel e Coordinated Audits*.

Al riguardo, sarà, a breve, condiviso il rapporto, di parte italiana, relativo all'Audit internazionale sulla "*Sudden Pollution in Adriatic Sea*" in collaborazione con le Istituzioni di controllo di Albania, Montenegro, Bosnia ed Erzegovina, Croazia e Slovenia, che segue l'approvazione dell'Audit nazionale, avvenuto nell'Adunanza del 25 febbraio u.s. della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato.

Il rapporto internazionale, inserito quindi nella Programmazione 2021, avrà delle connotazioni peculiari che attengono al quadro della cooperazione internazionale e potrà costituire un contributo per le azioni che i Governi stanno sviluppando.

In relazione ai contributi delle altre ISC, sarà quindi possibile giungere a conclusioni comuni ed a varare il Rapporto internazionale.

La combinazione tra audit nazionali ed internazionali è, del resto, nella natura delle cose, così come lo è il rapporto tra monitoraggio e controllo.

Il monitoraggio deve avere momenti di confronto, come indica proprio l'esperienza internazionale.

L'esempio più evidente è dato dal monitoraggio del Programma di armamento *Joint Strike Fighter-F35-Lightning II*, che si realizza sia nell'ambito di Conferenze internazionali annuali delle Istituzioni Superiori di controllo dei Paesi che partecipano al Programma sia con l'Audit nazionale attualmente in corso che riguarda l'operatività delle basi, la *maintenance* ed il *sustainment*, che segue l'audit deliberato nel 2017 e con un possibile *Joint Audit* con altre ISC dei Paesi che condividono il programma.

Al riguardo, l'impossibilità fisica di visitare le basi che ospitano i velivoli non solo nazionali (Amendola ed in prospettiva Grottaglie) per verificare l'adeguatezza del *sustainment* e la capacità di intervento rapido, oltre ovviamente alla manutenzione in loco, tenendo conto che il centro di manutenzione è

comunque assicurato dall'Unità di Cameri, non ha consentito di portare avanti l'audit, che viene pertanto inserito nella Programmazione 2021.

Nella stessa ottica, nel corso del 2021, la Sezione parteciperà, come in passato, agli incontri periodici attraverso i quali le ISC dei Paesi partner del Programma Eurofighter acquisiscono elementi informativi presso l'Agenzia NETMA, responsabile della gestione. Appare necessario realizzare ciò che non è stato possibile fare nel 2020, come un'indagine su: i costi complessivi sostenuti per le fasi già completate e i costi prevedibili per il sustainment; il raggiungimento effettivo delle funzionalità previste dai requisiti iniziali e l'esigenza di integrare pacchetti capacitivi aggiuntivi (retro-fit); le prospettive di mercato legate all'esportazione.

Si è prima accennato alla partecipazione con la Sezione di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, una collaborazione, che riteniamo molto importante, ad un Audit internazionale. Ovviamente, tale collaborazione assume anche un'importante valenza sul piano nazionale.

La cooperazione è sempre fondamentale tra le articolazioni della Corte e rappresenta un'applicazione concreta del concetto di "unitarietà" della Corte.

Va quindi data rilevanza ad un altro Audit, che viene realizzato sul piano nazionale ed è legato a quello realizzato dalla Corte dei conti europea, al quale la Sezione internazionale ha partecipato attivamente, sfociato nella Relazione speciale "Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati", che ha mostrato l'esigenza di un'analisi dal taglio ben più approfondito, appunto, sul piano nazionale.

## **5. L'ATTIVITÀ DI COORDINAMENTO NELL'AMBITO DEGLI AUDIT DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

Come si è già visto, la Sezione sta svolgendo in modo attivo il suo ruolo di coordinamento per l'attività svolta dalla Corte dei conti europea nel nostro Paese, anche attraverso la partecipazione diretta agli audit di maggiore interesse.

Sono stati apportati al documento della Corte dei conti *“Practices related to the notification and clearing procedures for ECA audit work in EU Member States Overview document for Member State SAIs”* alcuni miglioramenti concordati alle procedure.

In particolare, sono attualmente in corso diversi audit della Corte dei conti europea, alcuni nella fase di definizione con le *“Constatazioni preliminari”*, sulle quali verranno espresse le valutazioni della Corte, mentre per gli altri sarà assicurata l’azione di coordinamento ed intervento durante tutto il *progress* dell’Audit, tra i quali vanno menzionati:

- audit di gestione concernente la direttiva-quadro sulla strategia per l'ambiente marino;
- controllo di gestione relativo ai finanziamenti FESR: *“La Commissione e gli Stati membri affrontano in maniera efficace le sfide cui sono confrontate le regioni transfrontaliere nell’ambito dei programmi di cooperazione transfrontaliera interna? – INTERREG Italia-Malta”*;
- richiesta di informazioni sul sostegno dei fondi di coesione dell'UE all'efficienza energetica nelle imprese;
- controllo di gestione sulla durabilità degli investimenti in materia di diversificazione e infrastrutture nelle zone rurali che beneficiano del sostegno del FEASR;
- audit relativo alla dichiarazione di affidabilità per il 2020, periodo programmazione 2014-2020 - POR Lombardia FESR;
- controllo di gestione sugli incentivi per promuovere la performance nella spesa a titolo della coesione per il periodo 2014-2020;
- controllo di gestione sul contributo del FSE alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata;
- DAS 2020 - Audit finanziario del FEAMP;
- Controllo di gestione sull'efficacia del sostegno del FESR alle PMI;
- Audit sull’efficienza della spesa della coesione EU per i miglioramenti per l’efficienza energetica nelle imprese.

## **6. RISCONTRO SUGLI ESITI DEL CONTROLLO**

La Sezione verificherà, attraverso una attività di *follow-up*, l'adozione delle misure poste in essere dalle Amministrazioni controllate per dare seguito alle osservazioni e raccomandazioni formulate nell'ambito dell'attività di controllo.