



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI  
COMUNITARI E INTERNAZIONALI

## PROGRAMMA DEL CONTROLLO 2022

Programma delle attività di controllo della Sezione  
di controllo per gli affari comunitari ed  
internazionali per l'anno 2022



CORTE DEI CONTI





# CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI  
COMUNITARI E INTERNAZIONALI

## **PROGRAMMA DEL CONTROLLO 2022**

Programma delle attività di controllo della Sezione  
di controllo per gli affari comunitari ed  
internazionali per l'anno 2022



CORTE DEI CONTI







**CORTE DEI CONTI**  
**LA SEZIONE DI CONTROLLO**  
**PER GLI AFFARI COMUNITARI ED**  
**INTERNAZIONALI**

Composta dai Magistrati:

Dott.	Giovanni	COPPOLA	Presidente
Dott.	Giancarlo	DI LECCE	Consigliere
Dott.	Carlo	MANCINELLI	Consigliere
Dott.	Gian Luca	CALVI	Consigliere
Dott.	Michele	COSENTINO	Consigliere
Dott.	Giulio	STOLFI	Referendario
Dott.ssa	Maristella	FILOMENA	Referendario
Dott.	Benedetto	BRANCOLI BUSDRAGHI	Referendario

Nell'Adunanza del 23 febbraio 2022

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 il 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, in particolare l'art. 10, comma 2;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo, n.

21/SSRRCO/INPR/21 adottata nell'adunanza del 21 dicembre 2021, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2022";

Visto l'atto di indirizzo dell'attività di controllo, approvato dalla Sezione con deliberazione n. 1/2011 nell'adunanza del 12 gennaio 2011;

Viste le Linee metodologiche del controllo, approvate dalla Sezione con deliberazione n.7/2011 nell'adunanza del 9 maggio 2011;

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";

Viste le modalità indicate dalla DGSIA per lo svolgimento delle adunanze e camere di consiglio in videoconferenza - versione 1.0 del 26 maggio 2020;

Viste le regole tecniche della DGSIA riguardanti la procedura per la sottoscrizione con firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo - versione 2.0 del 26 maggio 2020;

Visto il D.P. n. 341 del 31 dicembre 2021 che proroga fino al 31/3/2022 le "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero";

Vista l'ordinanza presidenziale n. 2/2022 di convocazione dell'adunanza della Sezione per il 23 febbraio 2022;

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 2022;

**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 2022

##### ***QUADRO PROGRAMMATICO-PERIMETRO DELLE COMPETENZE***

In primo luogo, va considerato che rimane valido lo scenario, già illustrato lo scorso anno, nel quale va a collocarsi la gestione dei Fondi europei che attiene alle competenze della Sezione.

La possibilità di impegnare le risorse dei Fondi SIE non utilizzate nell'attuale Programmazione 2014-2020 ne determina una revisione, da collegare alla nuova fase di Programmazione 2021-2027.

Il legame tra le due fasi, contenuto nelle proposte della Commissione europea, proietta l'analisi al tema dell'efficienza della P.A., per una rigenerazione dell'Amministrazione e per la strategia di ripresa, avente come pilastro la politica di coesione.

Sono già stati stipulati gli accordi di partenariato che attengono alla cosiddetta "Riprogrammazione" in un'ottica maggiormente centralizzata, senza addizionalità e con attenzione a progetti di significativa dimensione finanziaria.

L'ottica è quella di evitare dispersione di risorse e di superare, per quanto possibile, i punti di debolezza noti e messi in evidenza nella relazione della Sezione su "I Grandi progetti della programmazione europea 2007-2013: un

bilancio d'insieme e indicazioni per il futuro", recentemente approvata con la Del. 13/21.

Andrà quindi verificata l'adeguatezza e l'efficacia delle procedure di monitoraggio implementate dalla RGS-IGRUE e dall'Agenzia per la Coesione territoriale, al fine di disporre di dati il più possibile attendibili e attuali, aspetto questo di rilevanza cruciale.

La relazione, recentemente approvata sui rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzo dei Fondi Europei ed alla quale si rinvia, ha già registrato i primi effetti della riprogrammazione.

L'azione della Sezione dovrà seguire tale monitoraggio nel suo evolversi, in considerazione di quanto viene ora puntualizzato.

Va infatti considerato che, pur nella nuova ottica di flessibilità, il sistema degli indicatori di realizzazione è immutato, con l'esigenza di verificare che le spese abbiano tutti i requisiti di ammissibilità previsti per i fondi strutturali.

Va quindi fatto riferimento all'impatto delle risorse di Recovery Fund e "Sure" sulle aree presidiate dai Fondi strutturali, ed alle problematiche attuative e di monitoraggio e controllo collegate alla mancanza di addizionalità.

È già stato evidenziato dalle due Istituzioni poc'anzi citate, le quali sono i più diretti interlocutori della Sezione, che sarà necessario prevedere misure di rafforzamento delle strutture amministrative, in considerazione della circostanza che il volume del Recovery Fund creerà problemi di programmazione che andranno a impattare in particolare su FESR e FEASR.

Altro profilo è quello del ripensamento del sistema dei controlli di primo e secondo livello. Ci si riferisce alla prospettiva di prevedere piste di controllo semplificate per le nuove tipologie di spesa rispetto a quelle normali.

Va anche considerato il possibile rovesciamento della distribuzione delle risorse tra Nord e Sud del Paese, in quanto la crisi dovuta alla pandemia ha avuto un

maggiore impatto al Nord (dove il tessuto produttivo è stato maggiormente inciso, in quanto vi è una maggiore concentrazione di attività e imprese).

Da ciò consegue la rilevata esigenza di prevedere un maggiore margine di disponibilità per le A.d.g. per consentire alle strutture locali di individuare e valutare le necessità maggiormente aderenti al territorio di appartenenza.

È in atto l'implementazione, in modo congiunto (Ministri, A.d.g., Presidenti di regioni, Agenzia Coesione territoriale), ai sensi dell'art. 242 del Decreto Rilancio, dei filoni (non più di quattro) sui quali concentrare l'azione.

La descrizione che precede ha lo scopo di evidenziare l'impatto delle risorse del "Recovery Fund" sulla stessa gestione dei Fondi strutturali, così come dello "Sure", il nuovo strumento temporaneo orientato alla protezione dei posti di lavoro e dei lavoratori che risentono della pandemia, con riferimento, in questo caso, al FSE.

È molto rilevante, infatti, l'attenzione, nell'ambito del primo pilastro del NGEU, alle politiche di coesione. Gli attuali programmi riceveranno, in termini globali, 55 miliardi di euro in più da qui a tutto il 2022, nell'ambito della nuova iniziativa REACT-UE; i fondi così reperiti saranno assegnati in funzione della gravità delle conseguenze socioeconomiche della crisi, tra cui il livello di disoccupazione giovanile e la prosperità relativa degli Stati membri.

Va sottolineato, quindi, come l'esperienza della Sezione, sul tema e nei rapporti con l'Unione Europea e l'ECA, sia importante in tale scenario, soprattutto in mancanza - giova ripetere ancora una volta - dell'addizionalità e dell'esigenza, quindi, di monitoraggi di breve periodo per evitare il rischio di esiti negativi dei controlli da parte dell'UE.

A prescindere dalle scelte che verranno effettuate su di una eventuale maggiore centralizzazione della gestione dei fondi provenienti dalla riprogrammazione dei SIE, da Recovery e da "Sure", i territori non potranno non essere coinvolti nella scelta e nell'esecuzione degli interventi. Pertanto, rimane valida la richiesta di realizzare una rete di cooperazione effettiva con le Sezioni Regionali di controllo,

che abbia una continuità e non sia limitata alla ricognizione ex post delle analisi effettuate.

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 ripropongono questioni come:

- Le problematiche della Programmazione 2014-2020 e la correlazione con l'avvio della Programmazione 2021-2027, alla luce delle tematiche introdotte dal PNRR. 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.
- La carenza di capacità progettuali degli enti intermedi, sia in ordine all'individuazione dei fabbisogni reali, sia in ordine alla fattibilità degli interventi, analizzata anche in relazione all'attività di assistenza tecnica, effettuata molto spesso in outsourcing. In questo senso, appare opportuna una valutazione sulla readiness delle amministrazioni regionali, cercando una cooperazione con alcune sezioni regionali per fare un lavoro congiunto con un focus al sud, uno al centro e uno al nord.
- Un audit sulla qualità delle burocrazie preposte alla progettazione europea, alla gestione e al controllo sulla spendita dei fondi.
- Un'analisi sulla nuova PAC e sulla sua adeguatezza nel superamento delle problematiche che sono state evidenziate nelle nostre relazioni.

La Sezione terrà conto dei lavori relativi all' INTOSAI Framework of Professional Pronouncements – IFPP ed auspica di poter dare il suo contributo alla conoscenza ed utilizzazione degli ISSAI nei nostri rapporti nazionali di audit, sia nell'ambito di appositi percorsi formativi, sia condividendo le proprie esperienze. Ciò vale anche per l'area degli IPSAS, della quale è l'unica Istituzione pubblica nazionale che ne verifica il corretto utilizzo, nell'esercizio della titolarità di External Auditor di cinque Organizzazioni internazionali di cui tre delle Nazioni Unite.

Si ribadisce l'esigenza, già in passato rappresentata, di portare avanti il controllo sui sistemi informativi, non solo nell'ottica dell'evoluzione dell'Informatica pubblica, di pertinenza delle Sezioni Riunite, ma anche con riferimento ai sistemi gestionali delle organizzazioni pubbliche, come già si è detto lo scorso anno: ciò non solo in osservanza degli standard internazionali di controllo (in particolare dall'ISSAI 1315 e dal correlato ISA 315), ma soprattutto perché tale attività è ormai imprescindibile, dal momento che per verificare l'affidabilità dei bilanci, è necessario verificare innanzitutto l'affidabilità di tali sistemi.

Tale esigenza si manifesterà in maniera ancora più evidente nell'affrontare le attività di controllo di cui la Corte nel suo insieme è intestataria sul PNRR, i cui avanzamenti, *in primis*, in termini di realizzazione finanziaria e quindi nel riscontro della realizzazione fisica di riforme ed investimenti, saranno gestiti mediante sistemi informativi ai quali la Corte avrà accesso e di cui dovrà verificare l'affidabilità.

Va inoltre evidenziato che è in pratica già entrato in esercizio il nuovo sistema ERP della Ragioneria Generale dello Stato, il già noto INIT, nuovo sistema informativo di contabilità pubblica per la gestione dei cicli attivi e passivi del bilancio, che integrerà contabilità finanziaria, economico-patrimoniale e analitica, e sarà adottato in prima battuta dalle Amministrazioni centrali dello Stato (e quindi, secondo le previsioni RGS, a partire dal 2022).

Nel contesto specifico della gestione del PNRR, rileva in particolare il sistema REGIS che avrà una implementazione con una struttura analitica, del resto tipica di un sistema gestionale ERP che, in base alle assicurazioni recentemente rese in occasione di una specifica presentazione, renderà disponibile anche la documentazione giustificativa dei *progress* finanziari.

In considerazione di quanto già detto e tenendo conto che già ora il *data-base* dei fondi SIE è nell'ambito di INIT ed è gestito in ERP, sarà importante poter rilevare la distinzione delle varie fonti di finanziamento, poiché è ormai acquisito che i progetti del PNRR sono in gran parte recuperati dalla progettazione preesistente,

mutuando, in sostanza l'esperienza dei cosiddetti "Progetti retrospettivi" poi definiti "coerenti" maturata nell'ambito dei Fondi SIE.

Da qui l'esigenza, appunto, di verificare quale sia stata la destinazione effettiva delle risorse, a suo tempo, destinate, di derivazione nazionale ed europea, circostanza questa di particolare interesse nella logica di interazione nel contesto complessivo delle politiche di coesione sulla cui comune connotazione in un più ampio perimetro, l'azione della Sezione è sostanzialmente improntata.

Per tutte queste ragioni, nonché per la più generale esigenza di allineare la Corte alle altre Istituzioni superiori di controllo, appare ormai imprescindibile disporre della figura dell'IT auditor a supporto delle attività di controllo. In collaborazione con la DGSIA, la Sezione si propone di utilizzare in via sperimentale tale professionalità (anche attraverso il ricorso ad esperti esterni) nell'ambito dell'attività di audit internazionale di propria competenza. È evidente, peraltro, che andrà necessariamente avviato un percorso di reclutamento di personale in possesso di tale qualificazione, oltre alla formazione di parte del personale Corte (non soltanto tecnico, ma anche, sia pure in misura più limitata, magistratuale), per l'acquisizione delle professionalità e certificazioni specifiche.

La Sezione per gli affari comunitari ed internazionali, nella sua programmazione, pone attenzione oltre che alla relazione annuale, alle relazioni speciali, all'approfondimento dei temi enunciati e di altri ulteriori, con *focus* specifici.

Nell'ambito della Programmazione per l'anno in corso, va considerata la sempre maggiore centralizzazione della gestione dei Fondi europei, sia da parte della Commissione europea, sia a livello nazionale (Fondo per le politiche di coesione), aspetto questo che, nell'attuale contesto, sarà ulteriormente evidente. La sinergia con le Sezioni Riunite in sede di controllo, nell'analisi dell'impatto delle risorse comunitarie sulle Politiche nazionali, appare quindi naturale.

Va, inoltre, evidenziato che verrà sviluppata l'attività della Sezione comunitaria ed internazionale in ambiti sui quali si è concentrata l'attenzione della Corte dei conti europea, come sta avvenendo in collaborazione con la Sezione di controllo

sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato, potendo così, sul piano nazionale, realizzare un'analisi più approfondita, non condizionata dall'esigenza - tipica dell'ECA - di mantenersi su di un livello di possibile comparazione tra gli Stati, che, in base alle sue scelte programmatiche, costituiscono un bacino omogeneo di attenzione.

Altro profilo, nell'ambito della cooperazione internazionale tra ISC, è quello della connessione tra *audit* nazionali e *parallel, joint* o *coordinated audit* sul piano internazionale.

Al riguardo, continuerà la cennata collaborazione tra Sezione comunitaria ed internazionale e Sezione per il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, come nel caso del *Parallel audit* sulla "Sudden pollution in Adriatic Sea", il cui rapporto, approvato con la Deliberazione 9/2021, è stato recentemente presentato a Trieste in un meeting internazionale al quale hanno partecipato, oltre a noi, le ISC di Croazia, Slovenia Bosnia-Herzegovina, Montenegro ed Albania, con l'intervento delle massime autorità nazionali (MAECI, Protezione civile, Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibile, Capitaneria di Porto, Autorità portuale, nonché l'Iniziativa Centro Europea), e con un impatto rilevante sulle iniziative di cooperazione tra Stati.

Potrebbe, in tal senso, costituire oggetto di interesse un'analisi sull'efficacia del sostegno del FESR allo sviluppo della "circolarità" dell'economia e della gestione dei rifiuti.

Si richiama l'opportunità di svolgere un approfondimento trasversale sulla spesa per istruzione, una delle voci più rilevanti del bilancio dello Stato. Il comparto, infatti, è caratterizzato da una *governance* fortemente decentrata e beneficia anche di fondi comunitari e contribuzioni aggiuntive da parte dei fruitori. La correttezza dei meccanismi di governo e controllo, il rispetto della disciplina contabile e l'ottemperanza alle prescrizioni in materia di destinazione dei fondi potrebbero meritare una verifica da parte di diverse funzioni della Corte.

Nell'ambito dei pilastri del NGEU, un aspetto specifico di analisi potrà riguardare la "Digitalizzazione delle scuole: efficacia del sostegno fornito dai flussi unionali alla digitalizzazione delle scuole di primo e secondo grado".

In tale particolare settore, è stato di recente condotto un *audit* da parte dell'ECA, ai fini della dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2020, periodo di programmazione 2014-2020, Programma operativo 2014IT05M2OP001 "Per la Scuola competenze e ambienti per l'apprendimento" (CL-11448).

L'*audit* ha evidenziato un differenziale particolarmente elevato tra le somme effettivamente trasferite alle scuole ed i rimborsi chiesti alla Commissione, con la necessità, anche da parte nostra sottolineata, di realizzare un aggiornamento delle unità di costo standard nazionali con la metodologia stabilita nel Regolamento delegato della Commissione (UE) 2017/2016.

Va anche prestata particolare attenzione ad una questione che è ormai di viva attualità dopo le sentenze della Corte di Giustizia del 26.9.2019, pronunciata nella causa C-63/18 (Vitali s.p.a. c. Autostrade) e del 27.11.2019, pronunciata nella causa C-402/18 (Tedeschi Srl e Consorzio Stabile Istant Service contro C.M. Service Srl e Università degli Studi di Roma La Sapienza), in seguito a domande pregiudiziali rivolte rispettivamente dal TAR della Lombardia e dal Consiglio di Stato, e la successiva giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, sentt. n. 389/2020 e n. 8535/2019) .

In sostanza, si è affermato che:

- 1) le limitazioni al subappalto previste dalla normativa italiana in materia di appalti pubblici si pongono in contrasto con il diritto eurounitario;
- 2) le autorità italiane dei programmi operativi dovrebbero, quindi, quantificare il valore delle spese irregolari derivanti da tali limitazioni in tutte le spese certificate durante il periodo di programmazione 2014-2020;
- 3) tale operazione andrebbe compiuta a prescindere dalla direttiva applicabile alla data di affidamento del contratto e applicando la rettifica forfetaria del 5%

prevista dal punto 13 dell'allegato alla decisione della Commissione C (2019) 3452 final.

La Corte di Lussemburgo ha, quindi, declinato una "norma di divieto", alla quale è possibile riconoscere i caratteri della chiarezza, precisione e incondizionatezza, tali da renderla immediatamente applicabile nell'ordinamento interno.

La portata della disapplicazione delle norme nazionali, in tema di limitazione ad una determinata percentuale dei subappalti, determina appunto la questione se sia, a questo punto, corretto che l'onere della rettifica incomba sul beneficiario pur se questi ha adempiuto alla normativa nazionale.

Tale aspetto presenta la sua rilevanza per un significativo numero di progetti, in quanto solo con l'articolo 49 del D.L. 77/2021 (modifiche alla disciplina del subappalto) convertito con la Legge 108/2021, con il quale - nel modificare la disciplina originaria regolamentata all'articolo 105 del D.lgs. 50/2016, dapprima è stata elevata la soglia per il subappalto al 50 per cento fino al 31 ottobre 2021, per poi, da tale data, eliminarla del tutto - si è avuto un effettivo allineamento della normativa nazionale con quella europea.

Si segnala, in termini più generali, che il *Back-ground* ed il *Know-how* della Sezione possono costituire elementi utili all'Istituzione nel controllo sui progetti del PNRR, in adempimento all'art.7 p.7 del D.lgs. 77/2021, convertito con l. n. 108 del 29 luglio 2021 ed ovviamente per il contributo della Sezione al Referto semestrale, previsto da tale norma.

Avremo infatti sicuramente bisogno di diffondere ad un contingente adeguato esperienze e metodologie e dovremo muoverci subito anche per contribuire a disegnare adeguate procedure di controllo (vere e proprie piste di controllo) che in ogni caso verrebbero realizzate dall'ECA per consentire la comparazione tra gli Stati UE.

Fin qui si è delineato un quadro che ha già consentito di prendere in considerazione profili di grande attualità e che attiene certamente alla competenza primaria della Sezione nell'ambito dei Fondi Europei, ai sensi

dell'art.287 TFUE che trova nuova linfa, non solo nella nuova sfida rappresentata dal PNRR ma anche dalla costante evoluzione dell'esperienza, alla quale più volte si è fatto riferimento, nel coordinamento degli Audit della Corte dei conti europea che hanno la tipica caratteristica di essere condotti "sur place", ovvero, se si preferisce "on the spot", modalità certamente adottata, ma in forma sporadica, in ambito di controllo dei fondi nazionali.

Una grande sottolineatura del rapporto con la Corte dei conti europea che consente di evidenziare quanto il medesimo sia realmente operativo, viene dall'attuale *audit* dell'ECA che tocca un tema fondamentale il quale costituisce, in fondo, lo scenario di cui stiamo trattando: "Il riesame dei meccanismi di attuazione dei fondi della politica di coesione e del meccanismo per la ripresa e la resilienza (RRF)".

In tale contesto, la Corte dei conti è fortemente coinvolta, fin dall'inizio delle attività, ed è stata ribadita l'importanza del ruolo della Corte nell'ambito della funzione che le è intestata dalla Costituzione e dal recente art. 7, comma 7, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che sottopone espressamente la gestione delle risorse pubbliche in argomento al controllo della Corte dei conti.

Le attività di revisione esigono nell'ambito del controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. n. 20 del 1994, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, che si accompagnano all'approfondimento riguardo a: modalità di utilizzazione e controllo delle risorse, interrelazioni metodologiche e applicazione di strumenti di pianificazione, di verifica ed i correlati indicatori (cfr. art 29 regolamento UE cit.), alla luce delle solide *expertise* della Corte dei conti, maturate a livello nazionale e sovranazionale.

Al riguardo, si richiama la memoria, approvata dalle Sezioni Riunite con la Delibera 11/SSRRCO/AUD/21 (Relatori Pres. Carlo Chiappinelli e Pres. Giovanni Coppola) e presentata alle Commissioni Riunite I (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e VIII (Ambiente,

Territorio e Lavori Pubblici) “sul decreto-legge n. 77/2021 recante "governance del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

L'attività dell'ECA, peraltro, è risultata pienamente in linea con le attività istruttorie realizzate dalla Sezione e finalizzate alla stesura del referto annuale appena approvato. Tale approccio segnerà, anche in un'ottica di continuità, l'attività della Sezione nel presente anno.

Va, a questo punto, evidenziato che il perimetro dell'attività e delle competenze della Sezione non è limitato all'area dei Fondi Europei, ma, da gran tempo ha un orizzonte ben più ampio, estendendosi non solo all'Europa “geografica” corrispondente alla cosiddetta Organizzazione regionale - l'EUROSAI, ma anche al livello mondiale nel contesto di INTOSAI che raggruppa 196 Istituzioni superiori di controllo (oltre a 5 associate e due affiliate).

L'attività di *External auditor*, dopo il completamento del secondo mandato presso l'ICAO, si concentrerà nel 2022, 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), con l'ulteriore prospettiva di assumere il mandato presso il CERN.

Si tratta, ad eccezione di ICRAnet, di Agenzie specializzate dell'Organizzazioni delle Nazioni Unite o comunque operanti nel sistema delle Nazioni Unite. In tale contesto, non solo i magistrati ma anche i funzionari espletano 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).

In base al Protocollo d'Intesa tra la Corte dei conti e la Cour des comptes francese, firmato il 20 ottobre 2020, dal Presidente Guido Carlino e dal Presidente Pierre Moscovici, a partire dal luglio 2022, la Sezione parteciperà alle attività dell'Audit Board delle Nazioni Unite.

Il primo incontro in vdc, avvenuto lo scorso 18 dicembre, con i colleghi francesi ha già riguardato la ripartizione dei compiti ed i profili organizzativi.

Nel *Progress* finalizzato al Protocollo d'Intesa, era stato già chiarito che la Sezione e quindi la Corte intendeva mettere in campo le *expertises* e *best practices* più rilevanti, in termini trasversali sulle varie Organizzazioni che fanno capo all'Audit Board, piuttosto che occuparsi, *in toto* di una o più di esse, anche perché l'*External Auditor* titolare del mandato è comunque la *Cour des Comptes*.

Nel recente colloquio è stato ribadito tale aspetto, facendo riferimento in particolare alle materie del *Procurement*, dei rapporti con gli *Oversight bodies*, l'*Outsourcing of Services* e dell'ASHI *After Service Health Insurance plan*, aree nelle quali abbiamo una solida ed apprezzata competenza.

L'azione della Sezione dovrà quindi rispondere alle attese quantitative e qualitative dei colleghi francesi, ma, soprattutto, affermare la nostra professionalità, elevando ulteriormente, sul piano internazionale il positivo "rating" ad essa riconosciuto.

Al riguardo, è necessario porre la necessaria attenzione alle risorse da mettere in campo, in tempi brevi, essendo previsto l'inizio delle missioni di *audit*, riguardanti il *procurement*, che ci interessa direttamente, già nel mese di settembre, oltre a dover assicurare una certa continuità presso gli uffici di New York.

I "numeri" della Sezione sono: 4 magistrati in assegnazione piena, due in aggiuntiva oltre al Presidente e 12 impiegati amministrativi, rispetto ad una dotazione organica di 8 magistrati più il Presidente e ad una richiesta, formalizzata da tempo, di ampliamento della dotazione organica dei collaboratori amministrativi.

La cennata “compagine” deve far fronte a tutti i compiti della Sezione.

Ad ulteriore specificazione della Programmazione dell’attività della Sezione per il 2022, si prendono in esame gli specifici comparti nei quali si evolve l’azione.

### **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 della RRF - Interconnessioni con i Fondi SIE e la loro riprogrammazione; coordinamento con la Corte dei conti europea, ai sensi dell’art.287 TFUE;
- 3) Analisi dei riscontri effettuati sull’attuazione concreta dei progetti del PNRR e sulla efficacia del sistema di controllo del “Sistema Paese” per garantire la realizzazione degli obiettivi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e tutelare gli interessi finanziari della nazione, nel contesto complessivo delle politiche di coesione;
- 4) La politica di coesione socio-economica e la cooperazione internazionale;
- 5) La politica agricola comune - la sua concreta evoluzione;
- 6) La Politica marittima e per la pesca;
- 7) Irregolarità e frodi a danno del bilancio dell’Unione europea.
- 8) 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 2021, 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 2021), 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.

### ***PROSPETTIVE DI CONTROLLO SUGLI INTERVENTI DEL NEXT GENERATION EU***

Il NGEU e la RFF costituiscono, come si è visto, oggetto di costante interesse da parte della Sezione che, nella sua specifica competenza al controllo sui Fondi europei, arriva fino al coordinamento con la Corte dei conti europea nell'analisi sul PNRR nazionale ed ancor più alla verifica del rapporto dell'azione svolta in questo ambito con quella del contesto più ampio di tutta la politica di coesione finanziata con i Fondi europei derivanti da QFP.

Ciò pone l'esigenza di una ulteriore attenzione: quella rivolta al processo di omogeneizzazione che, nel prossimo futuro riguarderà tutta la politica di coesione con uno spostamento delle metodologie dei Fondi SIE a quelli della RFF, con gli opportuni aggiustamenti sul piano della semplificazione delle procedure e della sostanziale individuazione di soggetti attuatori di grandi dimensioni in corrispondenza con i progetti gestiti e successivamente, un rimbalzo dell'assetto acquisito sui Fondi SIE.

Rimangono valide quindi le considerazioni che sono già state enunciate dalla Sezione.

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, sia pure in un contesto più ampio determinato dal ricorso al mercato finanziario da parte dell'Unione Europea.

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.

Non va dimenticato il cambio di prospettiva relativo alla circostanza che l'attenzione dell'Unione Europea porrà, come è noto, attenzione non più soltanto alla dimostrazione (e alla rendicontazione) dell'effettuazione della spesa, ma alla dimostrazione del raggiungimento del risultato cui l'erogazione e il progetto tendevano; il cosiddetto regime di "condizionalità aggravata".

## **AMBITI TEMATICI E LINEE DIRETTRICI PER L'ANALISI DEI NUOVI STRUMENTI EUROPEI DI INTERVENTO NELL'ECONOMIA**

Con riguardo all'esercizio finanziario 2022, 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 noto "Next Generation EU", 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 del 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 e deliberata il 27 settembre 2021 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.

### **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".

Nel corso del 2021 sono state approvate le Relazioni su "l'accesso alla Riserva nazionale dei titoli da parte dei cd. Nuovi agricoltori", con la Delibera 3/2021 e su "I Grandi progetti della programmazione europea 2007-2013: un bilancio d'insieme e indicazioni per il futuro", con la Delibera 13/2021.

Nella programmazione 2022 vengono mantenute:

- l'indagine di controllo su "Le funzioni di audit di primo e secondo livello", verrà realizzata distintamente sia per FESR e FSE sia per il FEASR. Per la prima area si propone un nuovo inquadramento "Le funzioni di audit di primo e secondo livello sui programmi della Politica di coesione finanziati o cofinanziati nell'ambito dei fondi SIE: collocazione istituzionale della funzione, dotazione di risorse, metodologie, risultati, anche alla luce delle misure di contrasto alla pandemia. Uno sguardo sulla programmazione 2021-2027: cosa cambia?" e
- l'indagine relativa al "Ricorso all'assistenza tecnica nella gestione dei progetti a valere sui fondi europei".

Va sottolineato come entrambe le indagini già in corso dovranno tener conto dell'applicazione dei tradizionali strumenti dei Fondi SIE al particolare contesto del sistema del NGEU e della RFF, declinato nell'attuazione del PNRR.

## **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 Direttiva generale per l'azione amministrativa, emanata dal Presidente della Corte dei conti, attualmente vigente, 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.

Il quadro così rapidamente tratteggiato, lo si è pure notato, è destinato a mutare nel prossimo futuro, nel senso che a quelle dinamiche sistemiche di rafforzamento della lotta antifrode rivelatesi costanti nel tempo, di cui si è

parlato, non potrà non essere impressa una notevole accelerazione, un cambio di passo i cui effetti visibili potrebbero essere osservabili nel breve-medio periodo, forse – secondo quanto si andava affermando – non tanto a livello di innovazioni nel diritto positivo, quanto a livello di prassi applicative, prospettive ermeneutiche, traiettorie di intervento e linee strategiche.

Con l'approvazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) e del Next Generation Europe (NGEU), infatti, le dimensioni dello stimolo fiscale da parte dell'Unione europea hanno subito un notevole incremento; tale importante modifica determinerà (o, per meglio dire, dovrebbe determinare) un cambio di prospettiva anche nella materia oggetto della presente trattazione, ossia nell'azione integrata di contrasto alle irregolarità ed alle frodi, richiedendo un cambio di metodologie, rinnovati punti d'attenzione, e soprattutto un'azione integrata e coordinata fra i vari soggetti dotati di competenze nel settore, tanto a livello nazionale quanto sovranazionale.

In termini concreti, la necessità di adeguare gli strumenti della lotta contro le frodi e le irregolarità al nuovo quadro di bilancio e alle nuove traiettorie di intervento a sostegno della ripresa economica potranno, ragionevolmente, indurre un ulteriore sforzo di specificazione delle attribuzioni dell'EPPO e una revisione del mandato e dei poteri dell'OLAF, al fine di pervenire a una chiara delimitazione delle rispettive sfere d'azione, e ad un sempre più efficiente coordinamento fra i due soggetti, che si traducano in un complessivo potenziamento della capacità di azione, non solo in materia penale, ma anche in sede di contrasto ad irregolarità che non attingono le caratteristiche del reato.

Il ruolo della Corte dei conti rimane, come si comprende, centrale in questa prospettiva e sarà indispensabile potenziarne gli strumenti, al fine di partecipare con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo. Testimonia di questa centralità il Protocollo d'intesa, del quale si è detto meglio in precedenza, siglato fra la Procura Generale presso la Corte e l'EPPO.

## L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO INTERNAZIONALE.

### *External auditor presso organismi internazionali*

Nel richiamare quanto già si è detto in precedenza, anche per quel che attiene ai mandati in corso ed alle attività che iniziano nel 2022 e nel ricordare le Organizzazioni Internazionali per le quali svolgiamo l'attività di *External Auditor* (ITU, (*International Telecommunication Union*), WMO (*World Meteorological Organisation*), ICGEB (*International Center for Genetic Engineering and Biotechnology*) e ICRAnet (*International Center for Relativistic Astrophysics Network*), ad eccezione di ICRAnet, di Agenzie specializzate dell'Organizzazioni delle Nazioni Unite o comunque operanti nel sistema delle Nazioni Unite) val la pena di richiamare alcuni profili fondamentali che connotano e valorizzano tale attività.

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*, che è stata mantenuta anche nel Rapporto sui Financial Statements 2020 e nella relativa Certificazione, sottoposti all'approvazione della Sezione contestualmente all'approvazione della Relazione annuale 2021 e presentati al prossimo Council

e i numerosi audit di *performance* svolti 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.

In questo primo scorcio del 2022, verrà organizzata l'attività da svolgere con i colleghi della *Cour des comptes* francese al *Board of Auditors* delle Nazioni Unite, per partire operativamente dal prossimo luglio, con le prime missioni previste dal mese di settembre nel contesto del *Procurement* che rappresenta per la Sezione un'area di forte *expertise* per la nostra Istituzione.

Va anche considerato che, alle Organizzazioni internazionali per le quali si stanno esercitando i mandati, potrà aggiungersi il CERN, già auditato per molti anni in passato, per il quale in Aprile si terranno le interviste orientate al nuovo mandato.

Rispetto al 2021, anno nel quale vi sono state grandi difficoltà nello svolgimento delle attività di audit compatibilmente con le restrizioni dovute alla pandemia, con le conseguenze derivanti dall'impossibilità di recarsi sul posto per effettuare l'audit (ovvero le limitazioni agli spostamenti per gran parte dell'anno), sono ormai state ripristinate, sia pure con le cautele dovute, le missioni di audit, permettendo di chiudere i rapporti sui financial statements: è il caso di ITU, prossimamente di ICRANET come di ICGEB e di WMO.

Nell'ultima settimana dello scorso novembre 2021 ed a seguito, nella prima settimana di dicembre, si sono tenute le riunioni del *Technical Group* e del *Panel degli External Auditors* delle Nazioni Unite.

La Corte dei conti ha partecipato in presenza al *Technical Group* ed al *Panel* di New York, tenutisi dal 29 novembre al 3 dicembre 2021, assumendo una particolare rilevanza nei lavori e nell'interlocuzione con il Segretario Generale delle Nazioni Unite, confermando la differenza tra i rapporti in remoto e quelli in presenza, soprattutto nel *Panel*, in considerazione del collegamento in remoto dei Presidenti ed Auditor General delle Istituzioni francese, inglese e tedesca.

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 una importante *skill* è quella rappresentata 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.

### *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*.

Si è già accennato all'importante realizzazione del Parallel Audit sulla "Sudden pollution in Adriatic Sea", il cui rapporto, approvato con la Deliberazione 9/2021, è stato recentemente presentato a Trieste in un meeting internazionale al quale hanno partecipato, oltre a noi, le ISC di Croazia, Slovenia Bosnia-Herzegovina, Montenegro ed Albania, con l'intervento delle massime autorità nazionali (MAECI, Protezione civile, Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibile, Capitaneria di Porto, Autorità portuale, nonché l'Iniziativa Centro Europea), e con un impatto rilevante sulle iniziative di cooperazione tra Stati. La combinazione tra *audit* nazionali ed internazionali è, del resto, nella natura delle cose, così come lo è il rapporto tra monitoraggio e controllo.

Un'altra importante esperienza è quella dei monitoraggi che devono avere momenti di confronto, di particolare rilevanza se avvengono nell'ambito internazionale.

Un'esperienza ormai consolidata al riguardo è quella del 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 e con un possibile *Joint Audit* con altre ISC dei Paesi che condividono il programma.

Nella stessa ottica, nel corso del 2022, 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.

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.

Alcuni accenni al riguardo sono stati fatti nella prima parte della presente relazione e ad essi si rinvia.

## **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.

Lo spaccato offerto in ordine ad alcuni audit dell'ECA ai quali abbiamo partecipato attivamente mostra la grande varietà dei temi trattati, tutti di grande rilevanza, spesso tali da assumere rilevanza anche sotto il profilo delle carenze di sistema sia nella stessa -programmazione europea, sia molto più di frequente, nelle logiche seguite sul piano - nazionale.

In questi casi, si è posto il problema, evidenziato dall'ECA, della scarsa attenzione al cosiddetto "valore aggiunto europeo" che costituisce un obiettivo che - dovrebbe essere sempre preso in considerazione.

La nostra azione è sempre stata orientata a chiarire profili interpretativi, a fornire ulteriori elementi di supporto all'analisi dell'ECA ed anche a guidare le amministrazioni - coinvolte nel rispondere ai questionari dell'ECA

La tempistica degli audit europei ha anche anticipato nostri audit nazionali realizzati dalla Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato.

Ne costituisce un esempio il "Controllo di gestione sulla lotta contro la disoccupazione di lunga durata". La materia è stata infatti oggetto della relazione relativa al "Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro", approvata con la - delibera n. 16/2021/G.

Sono attualmente in corso diversi audit della Corte dei conti europea, alcuni nella fase di definizione con le "Costatazioni 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.

L'attualità trova la sua più evidente sottolineatura nel più recente audit dell'ECA che tocca un tema fondamentale che costituisce in fondo lo scenario della nostra relazione annuale, appena approvata e del *core business* delle sue attività sui fondi europei: "Il riesame dei meccanismi di attuazione dei fondi della politica di coesione e del meccanismo per la ripresa e la resilienza (RRF)".

In tale contesto, la Corte dei conti è fortemente coinvolta, fin dall'inizio delle attività, iniziate nelle scorse settimane con la prima videoconferenza, nella quale è stata ribadita l'importanza del ruolo della Corte nell'ambito della funzione che gli è intestata - dalla Costituzione e dal recente art. 7, comma 7, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che sottopone espressamente la gestione delle risorse pubbliche in argomento al controllo della Corte dei conti.

Le attività di revisione esigono nell'ambito del controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. n. 20 del 1994, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, che si accompagnano all'approfondimento riguardo a: modalità di utilizzazione e controllo delle risorse, interrelazioni metodologiche e applicazione di strumenti di pianificazione, di verifica ed i correlati indicatori, alla luce delle forti expertise della Corte dei conti, maturate a livello nazionale e sovranazionale.

L'attività dell'ECA, peraltro, è risultata pienamente in linea con le attività istruttorie realizzate dalla Sezione e quindi tale sarà l'approccio per il 2022, poiché in un ambiente particolarmente evolutivo con l'avvento dell'impianto del NGEU e della RFF che determina un impatto rilevante su quello dei Fondi SIE, la partecipazione agli Audit sur place dell'ECA in termini attivi con compiti di coordinamento, si inquadra fisiologicamente nelle attività di controllo sul PNRR che prevedono, com'è naturale, il coordinamento con la Corte dei conti europea.

L'obiettivo, per il 2022 è di rendere ulteriormente organica l'attività in tale contesto, portandola a sistema e potendo, questa è l'aspettativa, inserire nella Relazione annuale appositi box che consentano, nei corrispondenti ambiti tematici, di indicare esemplificazioni concrete di audit dell'ECA ai quali abbiamo partecipato *sur place*.

## **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.

## **ATTIVITA' DI MONITORAGGIO E CONTROLLO SUL PNRR**

Si è ampiamente argomentato sulle competenze della Sezione nello specifico contesto del PNRR e si sono indicati gli strumenti (come il REGIS) dai quali si attende un'informazione affidabile sui *progress* dei progetti che ne fanno parte.

Al tempo stesso, è stato chiarito come l'ottica perseguita dalla Sezione sia più ampia delle altre Sezioni della Corte, in quanto essa si estende a tutte le Politiche di coesione ed agli strumenti che ne consentono il finanziamento.

Molti profili caratterizzano quindi la posizione della Sezione, come quelli delle interazioni in tale contesto dei diversi strumenti e quello della coerenza delle scelte e degli sviluppi progettuali in un ambiente evolutivo proiettato ai risultati ed ancor più, all'impatto delle politiche stesse.

La Sezione orienterà quindi opportunamente le risorse disponibili, che si auspica possano essere incrementate, per assicurare l'efficacia della sua azione.