

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. XVI-ter**  
**n. 1**

## **RELAZIONE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

*(Relatrice BOLDI)*

SULLA

**RELAZIONE ANNUALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA  
SULL'ESECUZIONE DEL BILANCIO PER L'ESERCIZIO  
FINANZIARIO 2009 (atto n. 541)**

**Comunicata alla Presidenza il 14 marzo 2011**

---

*ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del Regolamento, a conclusione dell'esame  
dell'atto trasmesso, svolto nelle sedute del 23 febbraio e del 2 marzo 2011 e  
concluso il 9 marzo 2011*

---

ONOREVOLI SENATORI. – Le relazioni annuali della Corte dei conti dell’Unione europea sono state in passato solitamente oggetto di un incontro informale tra il membro italiano della Corte dei conti europea, Massimo Vari, e il Presidente del Senato. Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i rapporti tra la Corte dei conti europea e i Parlamenti nazionali hanno acquisito una base giuridica, costituita dall’articolo 7 del Protocollo n. 1 al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), sul ruolo dei Parlamenti nazionali, secondo cui la Corte dei conti trasmette, a titolo informativo, la sua relazione annuale ai Parlamenti nazionali, così come la trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio.

Sulla base di questa nuova previsione normativa, si è svolto in Senato, lo scorso 27 ottobre 2010, un incontro informale delle Commissioni Politiche dell’Unione europea di Camera e Senato con i membri della Corte dei conti europea. L’incontro è stato l’occasione per esprimere la volontà di entrambe le parti, non solo di dare seguito all’articolo 7 del Protocollo n. 1, procedendo all’esame parlamentare della relazione annuale della Corte, ma anche di instaurare – sulla base di questo – un effettivo «dialogo politico», concernente tutti gli aspetti di competenza della Corte stessa.

In particolare da parte dei membri della Corte, è stato evidenziato come l’articolo 317 del TFUE abbia rafforzato i compiti degli Stati membri, chiamati non più solo a cooperare con la Commissione europea per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria, ma ad essere «co-esecutori», insieme alla Commissione, del bilancio dell’Unione europea.

Il combinato disposto di queste due novità, comporta un maggiore coinvolgimento, a pieno titolo, dei Parlamenti nazionali, nell’esecuzione del bilancio dell’Unione e quindi nel controllo sull’impiego dei fondi europei. In questo senso appare del tutto appropriata l’indagine conoscitiva che la 14<sup>a</sup> Commissione ha svolto nell’arco del 2008 e 2009 sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari, le cui risultanze sono state peraltro richiamate nell’ambito del seminario promosso dalla Corte dei conti italiana nel maggio scorso, nel quadro del programma Hercule II, cofinanziato dalla Commissione europea.

I membri della Corte dei conti hanno quindi chiesto ai parlamentari di esaminare la relazione annuale, al fine di rafforzare il Parlamento nella sua azione di indirizzo e controllo sull’utilizzo dei fondi europei secondo i principi di una sana gestione finanziaria. Essi hanno infatti considerato che, accanto agli interlocutori istituzionali della Corte, che sono il Parlamento europeo e il Consiglio, si affianchino anche i Parlamenti nazionali, che in questo senso rappresentano un’ulteriore istanza di controllo sull’e-

secuzione del bilancio dell'Unione europea, per la parte di competenza del Governo nazionale.

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, in questo nuovo scenario, ha avviato l'esame della Relazione della Corte dei conti europea per il 2009, svolgendo un'ampia discussione, arricchita dall'audizione informale, in Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi, del componente italiano della stessa Corte, Massimo Vari.

La Corte dei conti europea, come è noto, svolge il ruolo di revisore esterno del bilancio dell'Unione, controllando che i fondi comunitari siano correttamente contabilizzati, spesi conformemente alla normativa applicabile e che perseguano l'uso ottimale delle finanze dell'Unione europea.

In particolare, la Corte espleta tre diversi tipi di controlli: 1. l'*audit* finanziario, diretto ad accertare l'attendibilità dei conti riportati nei bilanci; 2. l'*audit* di conformità, concernente la regolarità delle operazioni effettuate dai centri di responsabilità della spesa e della riscossione; 3. il controllo di gestione per verificare la corrispondenza dei conti rispetto ai principi di economicità, efficienza ed efficacia.

Il lavoro della Corte è quindi oggetto di una serie di documenti che sono: 1. la relazione annuale sul bilancio generale dell'Unione, che è trasmessa anche ai Parlamenti nazionali; 2. la relazione annuale sui Fondi europei di sviluppo, destinati alla cooperazione internazionale dell'Unione con i Paesi terzi; 3. le relazioni annuali specifiche concernenti le agenzie e gli organismi decentrati dell'Unione; 4. le relazioni speciali, *ad hoc*, che espongono le risultanze di alcuni specifici *audit* di conformità e controlli di gestione; 5. i pareri relativi a disposizioni normative europee, nuove o modificate, aventi un impatto finanziario.

La relazione della Corte dei conti per il 2009 è composta di nove capitoli e due allegati. Il capitolo 1 traccia un quadro generale e sintetico delle principali risultanze dell'attività di *audit* svolto dalla Corte sull'attendibilità dei conti e sulla regolarità delle operazioni, nonché un'analisi della capacità dei sistemi di supervisione e di controllo – europei e nazionali – di attuare interventi correttivi.

Il capitolo 2 verte sulle entrate del bilancio UE, mentre i capitoli da 3 a 9 riguardano sette gruppi di settori di intervento che corrispondono in sostanza alle rubriche del quadro finanziario 2007-2013.

Il bilancio dell'Unione per il 2009 ammonta a 142,5 miliardi di euro. Le entrate derivano, per più del 72 per cento dalle risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo e per più dell'11 per cento da quelle basate sull'IVA. In relazioni a tali entrate, l'Italia risulta essere il terzo maggiore contribuente, dopo la Germania e la Francia. Inoltre, quasi il 13 per cento delle entrate dell'Unione derivano dai dazi doganali. Per quanto riguarda le spese, quasi il 44 per cento sono utilizzate per la crescita sostenibile (competitività e coesione), mentre il 43 per cento è destinato alla conservazione e gestione delle risorse naturali (PAC e ambiente).

La relazione della Corte suddivide le uscite nei seguenti settori di intervento: 1. la PAC; 2. la politica di coesione; 3. i settori della ricerca, dell'energia e dei trasporti; 4. gli aiuti esterni, lo sviluppo e l'allargamento

(quelle gravanti sul bilancio generale, mentre i Fondi specifici per la cooperazione internazionale sono oggetto di un'altra relazione annuale); 5. l'istruzione e la cittadinanza; 6. gli affari economici e finanziari; 7. le spese amministrative e varie.

Il primo allegato reca alcune note esplicative sul bilancio dell'Unione, mentre il secondo allegato è composto da un elenco delle «relazioni speciali» elaborate dalla Corte nel corso dell'ultimo anno. Gran parte di queste relazioni speciali contengono una valutazione dell'efficacia degli interventi comunitari in settori specifici.

Formalmente, la parte essenziale della relazione è costituita dalla dichiarazione di affidabilità «DAS» (dal francese *Déclaration d'assurance*), in cui la Corte certifica l'attendibilità dei conti annuali dell'Unione europea e la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. La dichiarazione è contenuta nel capitolo 1, in cui sono riportate anche le valutazioni specifiche per ciascuno dei settori principali dell'attività dell'Unione.

Le valutazioni specifiche sono fondate principalmente sui risultati della verifica, da parte della Corte, dell'attendibilità dei conti e della regolarità delle operazioni, sulla valutazione dell'efficacia dei principali sistemi di supervisione e di controllo applicati per le entrate e le spese in causa, sull'esame dell'affidabilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione, nonché su una valutazione degli aspetti concernenti i recuperi e le rettifiche finanziarie.

La relazione della Corte è accompagnata puntualmente dalle osservazioni formulate dalla Commissione europea e riportate nella colonna di destra del testo.

Per quanto riguarda il primo settore, relativo all'attendibilità dei conti dell'Unione, la Corte ha provveduto ad acquisire elementi probatori sufficienti e adeguati per poter stabilire in quale misura le entrate, le spese, le attività e le passività siano state registrate adeguatamente e se i conti annuali offrano un'immagine fedele della situazione finanziaria al 31 dicembre 2009, nonché dei risultati delle operazioni e dei flussi di cassa per l'esercizio concluso a tale data.

A tale riguardo, la Corte ha espresso un giudizio positivo, osservando tuttavia che devono ancora essere risolte le debolezze dei sistemi contabili di talune direzioni generali della Commissione, in particolare la contabilità dei prefinanziamenti e la relativa separazione degli esercizi, nonché le fatture e le dichiarazioni di spesa.

Il secondo settore riguarda la verifica della regolarità delle operazioni su cui sono basati i conti 2009. Al tal fine la Corte ha provveduto a raccogliere elementi probatori sufficienti e adeguati, sulla base dei quali esprimere un giudizio sulla conformità delle operazioni, rispetto alle disposizioni normative o contrattuali applicabili, e sull'esattezza degli importi calcolati, nonché al fine di dare una valutazione dell'efficacia dei principali sistemi di supervisione e di controllo applicati per le entrate e le spese in causa.

Al riguardo, a giudizio della Corte, le entrate e gli impegni per tutti i gruppi di politiche alla base dei conti per l'esercizio chiuso al 31 dicembre

2009 sono, sotto tutti gli aspetti, legittimi e regolari. Tuttavia, per quanto riguarda i gruppi di politiche «Agricoltura e risorse naturali», «Coesione», «Ricerca, energia e trasporti», «Aiuti esterni, sviluppo e allargamento» e «Istruzione e cittadinanza», secondo la Corte, i pagamenti sono inficiati da errori in misura rilevante. Inoltre, i sistemi di supervisione e controllo sono risultati solo parzialmente efficaci nel prevenire o individuare e correggere i rimborsi di spese sovradichiarate o non ammissibili. La Commissione europea e la Corte stessa tuttavia osservano che si tratta di dati che confermano una tendenza positiva rispetto agli anni precedenti, soprattutto per quanto riguarda il settore della Coesione.

Per quanto riguarda in particolare il settore dell'agricoltura, che costituisce il 48 per cento del bilancio europeo (56,3 miliardi di euro), il tasso di errore risulta essere lievemente aumentato rispetto all'anno precedente, e si attesta per il 2009 tra il 2 e il 5 per cento. Gran parte degli errori è dovuto alla dichiarazione di superfici in eccesso da parte dei beneficiari dei regimi di pagamento unico. Nel 2009, l'importo dei recuperi decretati dalla Commissione europea è stato di 600 milioni di euro, di cui 167 in capo all'Italia (27,8 per cento). Tuttavia, le somme effettivamente recuperate al bilancio europeo per il triennio 2007-2009 risulta inferiore al 10 per cento di quanto dovuto, mentre per l'Italia è pari all'1,6 per cento.

Per quanto riguarda il settore della coesione, che assorbe il 32 per cento del bilancio europeo (35,5 miliardi di euro), il tasso di errore continua ad attestarsi al di sopra della soglia del 5 per cento. Gli errori sono legati in gran parte a gravi inosservanze delle norme in materia di appalti pubblici e all'inclusione di spese non ammissibili al rimborso. In particolare, esiste un'elevata propensione all'errore nei cosiddetti «progetti stralciati», ovvero presentati al cofinanziamento in sostituzione di altri progetti ritenuti inammissibili, ma su cui non si è svolta un'accurata analisi *ex ante* della conformità. Secondo la Corte, circa un terzo degli errori avrebbe potuto essere individuato e corretto dagli Stati membri, prima di certificare la spesa alla Commissione. Nel periodo 2000-2009, l'importo dei recuperi decretati dalla Commissione europea è stato di 7,4 miliardi di euro, di cui 1,3 in capo all'Italia (17,6 per cento).

Il terzo settore concerne la verifica dell'attendibilità delle attestazioni dei responsabili della gestione presso la Commissione, in particolare le dichiarazioni dei direttori generali e le relazioni annuali di attività dei servizi della Commissione e le relative relazioni di sintesi, per valutare in quale misura esse forniscano una valutazione fedele della qualità della gestione finanziaria.

A tale riguardo la Corte ha constatato che le dichiarazioni dei direttori generali e le relazioni annuali di attività delle Direzioni generali forniscono un'adeguata valutazione della gestione finanziaria per quel che riguarda la regolarità delle operazioni. Ha tuttavia espresso perplessità riguardo alle valutazioni fornite dall'Ufficio di cooperazione EuropeAid e a quelle della Direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale, che riportano valutazioni solo parzialmente adeguate riguardo alla regolarità delle operazioni.

Infine, la Corte ha esaminato gli aspetti concernenti i recuperi e le rettifiche finanziarie. Nella gestione diretta dei fondi UE, la Commissione risulta aver provveduto a correggere gli errori e a recuperare pagamenti eccessivi o non dovuti. Tuttavia la maggior parte del bilancio UE, circa l'80 per cento, è eseguito in gestione concorrente con gli Stati membri, i quali sono i primi responsabili della regolarità delle spese dichiarate alla Commissione e quindi dell'individuazione e della correzione delle irregolarità. Nell'ambito di questa modalità di gestione, la Commissione è incaricata anche di assicurare che i sistemi istituiti dalle autorità nazionali siano efficaci e in caso contrario può imporre rettifiche finanziarie. A loro volta, gli Stati membri devono poi recuperare i pagamenti irregolari dal beneficiario.

Al riguardo, la Corte ha osservato come i dati sulla capacità correttiva dei sistemi di supervisione e controllo a livello degli Stati membri siano migliorati, pur non essendo ancora completi ed affidabili, in particolare nel settore della Coesione. Peraltro, per il periodo di programmazione 2007-2013, le disposizioni relative alle attività di controllo e di *audit*, nell'ambito della politica di coesione, sono state rafforzate e ciò dovrebbe migliorare ulteriormente i livelli di conformità della gestione e le procedure di recupero.

Durante l'esame della Relazione annuale della Corte è emersa inoltre la necessità che la concezione dei programmi di spesa, soprattutto da parte delle autorità nazionali e locali, a cui è demandato ormai l'80 per cento del bilancio dell'Unione europea, e la conseguente fase di controllo successivo sulla spesa, si ispirino non solo al criterio della regolarità e legittimità della spesa, ma soprattutto quello dell'efficacia degli interventi e del valore aggiunto che deve derivare dai programmi finanziati dall'Unione.



