



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

IT

Parere 06/2022

(presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, del TFUE)

**sulla proposta
di regolamento
del Parlamento
europeo e del Consiglio
che stabilisce le regole
finanziarie applicabili
al bilancio generale
dell'Unione (rifusione)
(COM(2022) 223)**

Indice

	Paragrafo
Introduzione	01 - 03
Osservazioni di carattere generale	04 - 05
Osservazioni specifiche	06 - 48
Registrazione e archiviazione di dati sui destinatari dei finanziamenti UE ed estrazione di dati	07 - 12
Appalti UE ed esperti esterni retribuiti	13 - 18
Sistema di individuazione precoce e di esclusione	19 - 22
Contributi dell'Unione a iniziative globali	23 - 26
Assunzione ed erogazione di prestiti	27 - 31
Rendicontazione in materia di strumenti finanziari e garanzie di bilancio	32 - 34
Procedure di aggiudicazione o di attribuzione dell'Unione che incidono sulla sicurezza o sull'ordine pubblico	35 - 38
Modifiche varie	39 - 48
Articolo 25 – “Atti di liberalità”	40 - 41
Articolo 33 – “Performance e principi di economia, efficienza ed efficacia”	42 - 43
Articolo 252 – “Approvazione dei conti consolidati definitivi”	44 - 48
Allegato	
Modifiche proposte	

Introduzione

01 Il 16 maggio 2022, la Commissione ha pubblicato la propria proposta per una modifica mirata del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione ("regolamento finanziario"). La base giuridica su cui si fonda la proposta della Commissione implica l'obbligo di consultare la Corte dei conti europea¹: sia il Consiglio che il Parlamento europeo hanno richiesto il parere della Corte, rispettivamente in data 2 settembre e 13 settembre. Il presente parere assolve all'obbligo di consultazione.

02 La Commissione giustifica detta modifica con la necessità di allineare il regolamento finanziario al pacchetto del quadro finanziario pluriennale (QFP), in modo da "mantenere un codice unico che disciplini la spesa" dell'UE. Ciò significa che tutte le regole finanziarie generali sono incluse nel regolamento finanziario, al fine di fornire maggiore certezza giuridica alle istituzioni dell'UE e ai destinatari dei fondi UE.

03 In aggiunta, la Commissione ha inserito nella proposta ulteriori modifiche, al fine di:

- o mettere in atto miglioramenti e semplificazioni individuati da quando il regolamento finanziario del 2018 è entrato in vigore;
- o rispondere a eventi e tendenze recenti, come la pandemia di COVID-19 e la gestione delle crisi;
- o tutelare meglio gli interessi finanziari dell'UE (ad esempio, facendo maggior ricorso alla digitalizzazione);
- o contribuire in modo migliore al conseguimento degli obiettivi delle politiche dell'UE e realizzare ulteriori semplificazioni per i destinatari dei fondi UE.

¹ Articolo 322, paragrafo 1, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Osservazioni specifiche

06 Di seguito vengono esposte le osservazioni della Corte su specifiche modifiche proposte dalla Commissione. Il parere della Corte è strutturato in modo da tener conto delle questioni individuate dalla Commissione in una serie di documenti informali (non ufficiali) che la Commissione ha trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Corte dei conti europea per spiegare le modifiche da essa proposte. Si tratteranno solo le questioni sulle quali la Corte desidera formulare osservazioni specifiche.

Registrazione e archiviazione di dati sui destinatari dei finanziamenti UE ed estrazione di dati

Articoli in questione:

- o articolo 2 – “Definizioni”;
- o articolo 36 – “Controllo interno dell’esecuzione del bilancio”;
- o articolo 275 – “Disposizioni transitorie”.

Contesto

07 L’accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020³ dispone che vengano raccolti informazioni e dati sui destinatari e i beneficiari finali dei finanziamenti dell’UE, a fini di controllo e audit. Le informazioni relative a coloro che in ultima analisi beneficiano, direttamente o indirettamente, di finanziamenti dell’UE, compresi i dati relativi ai titolari effettivi dei destinatari dei finanziamenti, sono necessarie per rafforzare la protezione del bilancio dell’UE e del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) contro frodi e irregolarità.

08 Per il QFP 2021-2027 – relativamente alle parti del bilancio attuate in regime di gestione concorrente – e per l’RRF, la Commissione ha già proposto di migliorare la raccolta e l’interoperabilità dei dati degli Stati membri sui destinatari dei finanziamenti UE, compresi quelli sulla titolarità effettiva. Ciononostante, la normativa

³ Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l’introduzione di nuove risorse proprie (GU L 433I del 22.12.2020, pag. 28).

adottata non prevede l'obbligo di utilizzare lo strumento unico di estrazione di dati e valutazione del rischio che la Commissione deve mettere a disposizione. La Commissione propone di rendere tale utilizzo obbligatorio per il prossimo QFP. Come evidenziato dalla Corte nella relazione speciale sulla protezione del bilancio dell'UE⁴, detto strumento dovrebbe utilizzare anche i dati disponibili nei vari registri a livello UE e nazionale pertinenti ai fini dell'esclusione.

09 La Commissione propone di rafforzare i sistemi di prevenzione, individuazione e risposta alle frodi mediante la registrazione e archiviazione elettroniche obbligatorie dei dati sui destinatari e beneficiari finali dei fondi UE (compresi i titolari effettivi) e l'integrazione di detti dati in un sistema informatico unico, da essa fornito, di estrazione di dati e valutazione del rischio. L'accesso a questo sistema non sarebbe limitato alle istituzioni che eseguono i fondi, ma sarebbe disponibile anche per gli organismi investigativi e di controllo dell'UE (compresi la Corte dei conti europea, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO)).

Parere della Corte dei conti europea

10 La Corte accoglie con favore l'intenzione di creare il sistema informatico integrato unico per l'estrazione dei dati e la valutazione del rischio, l'estensione dell'accesso a quest'ultimo agli organismi investigativi e di controllo e la possibilità di ricorrere in misura maggiore a strumenti automatizzati e tecnologie emergenti a fini di controllo e di audit. Detto sistema svolgerebbe un ruolo importante nella lotta contro frode, corruzione e conflitti d'interesse a danno dei fondi dell'UE. La Corte suggerisce però di non attendere il prossimo QFP per renderlo obbligatorio.

11 Nella proposta vengono descritti gli specifici dati da registrare a proposito dei destinatari e titolari effettivi dei destinatari dei fondi dell'UE⁵. Tuttavia, la platea dei destinatari per i quali si deve procedere alla registrazione ed archiviazione non è così completa come quella di cui alla specifica normativa settoriale nel campo della gestione concorrente e di cui al regolamento RRF, in quanto non fa esplicito riferimento alle imprese che si aggiudicano appalti pubblici finanziati dall'UE.

⁴ [Relazione speciale 11/2022](#), "Proteggere il bilancio dell'UE – Lo strumento dell'esclusione va utilizzato meglio".

⁵ Articolo 36, paragrafo 6.

di attribuzione²⁹. La Corte suggerisce che orientamenti esaustivi sull'attuazione dovrebbero stabilire su che basi l'ordinatore debba prendere tale decisione.

Modifiche varie

Contesto

39 La proposta della Commissione include una serie di modifiche varie che non sono state illustrate in specifici documenti informali. Esse riguardano le principali tematiche della rifusione, descritte al paragrafo **02**.

Articolo 25 – “Atti di liberalità”

Contesto

40 Le istituzioni dell'UE possono accettare atti di liberalità. Tuttavia, l'accettazione di una liberalità dal valore pari o superiore a 50 000 euro comportante oneri finanziari superiori al 10 % del valore della liberalità deve essere autorizzata dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Ad esempio, detti oneri finanziari potrebbero essere relativi al trasporto e alla distribuzione di vaccini donati. Alla luce dell'esperienza acquisita nel corso della pandemia di COVID-19, la Commissione propone di sopprimere la necessità dell'autorizzazione del Parlamento europeo e del Consiglio anche per donazioni in natura superiori a 50 000 euro³⁰ in circostanze eccezionali, qualora tali donazioni siano effettuate nell'ambito dell'aiuto umanitario, del sostegno di emergenza, della protezione civile o di aiuti erogati per situazioni di crisi.

Parere della Corte dei conti europea

41 La Corte suggerisce che, al fine di mantenere la trasparenza, il regolamento finanziario dovrebbe disporre che la Commissione riferisca al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'utilizzo di detta eccezione.

²⁹ Articolo 137, paragrafo 2.

³⁰ Articolo 25, paragrafo 3.

Articolo 33 – “Performance e principi di economia, efficienza ed efficacia”

Contesto

42 La Commissione propone che i programmi e le attività debbano essere attuati in modo da conseguire gli obiettivi stabiliti senza arrecare un danno significativo ad obiettivi ambientali quali la mitigazione dei cambiamenti climatici, l’adattamento ai cambiamenti climatici, l’uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine, la prevenzione dell’inquinamento³¹.

Parere della Corte dei conti europea

43 La Corte accoglie favorevolmente la modifica introdotta, conforme a quanto da essa raccomandato nella relazione speciale 22/2021 intitolata “Finanza sostenibile: l’UE deve agire in modo più coerente per reindirizzare i finanziamenti verso investimenti sostenibili”. L’impatto di detta modifica dipenderà dal modo in cui l’espressione “danno significativo” verrà interpretata nella normativa settoriale e valutata nella pratica.

Articolo 252 – “Approvazione dei conti consolidati definitivi”

Contesto

44 La Commissione propone che i termini ultimi entro i quali la Corte dei conti europea è tenuta a formulare le proprie osservazioni sui conti provvisori siano anticipati di un mese. Propone inoltre che la Corte dei conti europea adotti il proprio giudizio sull’affidabilità dei conti annuali entro il 31 luglio.

Parere della Corte dei conti europea

45 La Commissione giustifica detta anticipazione dei tempi con il fatto che, nella pratica, i termini ultimi proposti sono già rispettati. Sebbene sia vero che la Corte dei conti europea notifica per lettera l’esito del proprio lavoro sui conti consolidati dell’UE entro il 31 luglio, ossia prima della pubblicazione della relazione contenente il suo giudizio, che ha normalmente luogo in ottobre, ciò non avviene per i conti degli altri organismi di cui all’articolo 247.

³¹ Articolo 33, paragrafo 2, lettera d).

46 Al contempo, i termini ultimi entro i quali la Commissione e gli altri organismi³² devono trasmettere i conti provvisori alla Corte rimangono invariati (rispettivamente il 31 marzo e il 1° marzo).

47 Questa proposta costituisce un significativo cambiamento per la Corte dei conti europea, soprattutto nel caso dell'audit espletato dalla Corte sugli organismi dell'Unione di cui agli articoli 70 e 71, in ragione del loro numero. La proposta della Commissione riduce di un mese il tempo a disposizione della Corte per espletare l'audit dei conti. Ciò comprometterebbe la capacità della Corte di acquisire elementi sufficienti e di adeguata qualità su cui fondare le dichiarazioni di affidabilità. L'accorciamento dei termini comporterebbe inoltre uno sfasamento tra il calendario dell'audit dei conti e quello dell'audit sulla legittimità e regolarità. Ciò inciderebbe ulteriormente sulla fattibilità per la Corte di espletare il lavoro di audit e le procedure in contraddittorio entro i termini ultimi fissati.

48 Pertanto, la Corte ritiene che la modifica proposta non dovrebbe aver seguito in questo frangente. In alternativa, si suggerisce di istituire un dialogo tra la Commissione e la Corte per sviluppare un approccio realistico alla modifica dei termini ultimi, che potrebbe essere introdotta nel corso del prossimo riesame del regolamento finanziario.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 27 ottobre 2022.

Per la Corte dei conti europea



Tony Murphy
Presidente

³² Articolo 245 dell'attuale regolamento finanziario.

Allegato

Modifiche proposte

Nella **tabella 1**, la Corte riporta le specifiche modifiche suggerite e le osservazioni riguardanti la proposta della Commissione. La **tabella 2** include modifiche meno importanti che sono suggerite, ma non vengono menzionate nel testo del parere.

Tabella 1 – Modifiche discusse nel parere

Testo della proposta	Modifica suggerita	Osservazioni
<p>Articolo 240, paragrafo 2: “Tenendo conto della natura del finanziamento dell’Unione, i contributi dell’Unione a iniziative globali sono soggetti alle condizioni seguenti:</p> <p>i) [...];</p> <p>ii) [...];</p> <p>iii) [...];</p> <p>iv) [...];</p> <p>v) [...].</p> <p>Nell’evenienza di sospetti casi di gravi irregolarità quali frode, corruzione o conflitto d’interessi, l’ordinatore responsabile, l’EPPO rispetto a quegli Stati membri che partecipano a una cooperazione rafforzata a norma del regolamento (UE) 2017/1939, l’OLAF e la Corte dei conti si avvalgono delle norme dell’iniziativa per chiedere informazioni supplementari ed effettuare missioni congiunte di audit, di controllo o di indagine con l’organismo in questione nell’ambito dell’iniziativa, in linea con l’articolo 129.</p> <p>(3) [...].</p> <p>(4) [...].</p>	<p>Articolo 240, paragrafo 2: “Tenendo conto della natura del finanziamento dell’Unione, i contributi dell’Unione a iniziative globali sono soggetti alle condizioni seguenti:</p> <p>i) [...];</p> <p>ii) [...];</p> <p>iii) [...];</p> <p>iv) [...];</p> <p>v) [...];</p> <p>vi) le norme dell’iniziativa garantiscono i diritti di audit della Corte dei conti europea, come disposto dall’articolo 287 del TFUE.</p> <p>Nell’evenienza di sospetti casi di gravi irregolarità quali frode, corruzione o conflitto d’interessi, l’ordinatore responsabile, l’EPPO rispetto a quegli Stati membri che partecipano a una cooperazione rafforzata a norma del regolamento (UE) 2017/1939, e l’OLAF e la Corte dei conti si avvalgono delle norme dell’iniziativa per chiedere informazioni supplementari ed effettuare missioni congiunte di audit, di controllo o di indagine con l’organismo in questione nell’ambito dell’iniziativa, in linea con l’articolo 129.</p>	

Testo della proposta	Modifica suggerita	Osservazioni
	<p>(3) [...].</p> <p>(4) [...].</p> <p>(5) la Commissione riceve ogni anno dall'entità beneficiaria informazioni sufficienti sulla spesa operativa ed amministrativa dell'iniziativa globale in questione.</p> <p>(6) La Commissione prepara per l'autorità di scarico una relazione annuale sui rischi corsi, nonché sull'efficienza ed efficacia di detti contributi, per giustificarne il mantenimento o la cessazione.</p>	

Tabella 2 – Altre modifiche proposte

Testo della proposta	Modifica suggerita	Osservazioni
<p>Articolo 38, paragrafo 1, ultimo comma:</p> <p>“Il primo comma del presente paragrafo si applica anche alle altre istituzioni dell’Unione quando eseguono il bilancio a norma dell’articolo 59, paragrafo 1”</p>	<p>“Il primo comma del presente paragrafo si applica anche alle altre istituzioni dell’Unione quando eseguono il bilancio a norma dell’articolo 59, paragrafo 1”</p>	<p>Si tratta di una ripetizione di un punto presente nel primo comma come modifica.</p>
<p>Articolo 144, paragrafo 1, lettera d): “[...] abbia conflitti d’interessi che possono influire negativamente sull’esecuzione del contratto conformemente al punto 20.6 dell’allegato I”.</p>	<p>“d) abbia conflitti d’interessi professionali confliggenti che possono influire negativamente sull’esecuzione del contratto conformemente al punto 20.6 dell’allegato I.</p>	<p>Allineamento con la nuova definizione di “interessi professionali confliggenti” di cui all’articolo 2.</p>
<p>Articolo 158, paragrafo 4), lettera c): “[...] siano sottoposte a un audit esterno indipendente, svolto, conformemente alle pertinenti norme riconosciute a livello internazionale, da un servizio di audit funzionalmente indipendente dalle persone o delle entità di cui trattasi;”</p>	<p>“[...] siano sottoposte a un audit esterno indipendente, svolto, conformemente alle pertinenti norme riconosciute a livello internazionale, da un servizio di audit funzionalmente indipendente dalle persone o delle entità di cui trattasi;”</p>	<p>La frase “funzionalmente indipendente dalle persone o delle entità di cui trattasi” è ridondante, in quanto ad inizio periodo viene specificato “esterno indipendente”.</p>
<p>Articolo 158, paragrafo 6: “Per le azioni finanziate da una pluralità di donatori, qualora il contributo dell’Unione sia destinato al rimborso delle spese, la procedura di cui al paragrafo 4 consiste [...]”</p>	<p>Articolo 158, paragrafo 6: “Per le azioni finanziate da una pluralità di donatori, qualora il contributo dell’Unione sia destinato al rimborso delle spese, la procedura di cui al paragrafo 4 dell’articolo 159 consiste [...]”</p>	<p>La Corte ha notato che il paragrafo 6 dell’articolo 158 è lo stesso del paragrafo 7 dell’articolo 159. Tuttavia, il riferimento al paragrafo 4 non è corretto in questo caso e dovrebbe essere modificato in “paragrafo 4 dell’articolo 159”.</p>