

IT



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

2019

Sintesi dell'audit dell'UE

Presentazione delle relazioni annuali della
Corte dei conti europea sull'esercizio 2019

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020

Print	ISBN 978-92-847-5305-5	doi:10.2865/049815	QJ-02-20-696-IT-C
PDF	ISBN 978-92-847-5277-5	doi:10.2865/359113	QJ-02-20-696-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5254-6	doi:10.2865/198979	QJ-02-20-696-IT-Q

Printed in Luxembourg

IT

2019

Sintesi dell'audit dell'UE

Presentazione delle relazioni annuali della
Corte dei conti europea sull'esercizio 2019

Indice

Prefazione del Presidente	4
Risultanze complessive	6
Constatazioni principali	6
Cosa è stato controllato	7
Il bilancio dell'UE per il 2019 in cifre	7
Da dove provengono i fondi?	7
Per cosa vengono spesi i fondi?	8
La dichiarazione di affidabilità della Corte sul bilancio dell'UE	8
Cosa è stato riscontrato	10
I conti dell'UE forniscono un'immagine fedele e veritiera	10
Le entrate dell'esercizio 2019 sono legittime e regolari	10
Il livello di errore stimato dalla Corte per il 2019 è aumentato	10
Gestione finanziaria e di bilancio nel 2019	15
I principali rischi per il bilancio dell'UE nei prossimi anni	18
Il mandato di audit della Corte copre solo una parte delle operazioni della BEI	20
Raccomandazioni della Corte	21
Maggiori dettagli su entrate e settori di spesa	22
Entrate	22
Competitività per la crescita e l'occupazione	25
Coesione economica, sociale e territoriale	29
Risorse naturali	33
Sicurezza e cittadinanza	37
Ruolo mondiale dell'Europa	39
Amministrazione	42
Fondi europei di sviluppo	45
Informazioni sul contesto	50

Prefazione del Presidente



La relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2019, il penultimo del periodo di programmazione 2014-2020, è stata finalizzata in un momento difficile per l'UE e per i suoi Stati membri. La Corte, quale auditor esterno dell'Unione europea, ha fatto tutto il possibile per continuare a svolgere un efficace servizio di audit del settore pubblico nell'UE sin dall'insorgere della pandemia di COVID-19.

Come per gli esercizi precedenti, la Corte conclude che i conti dell'UE forniscono un'immagine fedele e veritiera della situazione finanziaria dell'Unione. Formula un giudizio positivo sulla affidabilità dei conti dell'Unione europea relativi all'esercizio 2019. Le entrate di tale esercizio sono legittime e regolari, nonché esenti da errori rilevanti.

Per il 2019, il tasso di errore globale per la spesa sottoposta ad audit è stimato al 2,7 % (nel 2018: 2,6 %).

Vi sono alcuni sviluppi positivi in settori significativi della spesa dell'UE. Per quanto riguarda le rubriche/sottorubriche per cui la Corte fornisce una valutazione specifica, il livello di errore è inferiore alla soglia di rilevanza per "Amministrazione". Per la rubrica "Risorse naturali", considerando il livello di errore stimato dalla Corte (1,9 %) e gli elementi probatori disponibili, il livello di errore risulta prossimo alla soglia di rilevanza. Va rilevato che i pagamenti diretti, che costituiscono il 70 % della spesa per tale rubrica, hanno registrato un livello di errore significativamente inferiore alla soglia di rilevanza. Al contempo, il resto delle spese per la rubrica "Risorse naturali", nonché quelle per le sottorubriche "Coesione" e "Competitività", hanno continuato ad essere inficiate da errori rilevanti.

Da diversi anni a questa parte, la Corte esegue audit sulle entrate e sulle spese dell'UE distinguendo tra i settori di bilancio che a suo giudizio comportano un alto rischio per la legittimità e regolarità e quelli che a suo giudizio presentano un basso rischio. Durante gli ultimi tre anni, la Corte aveva espresso un giudizio con rilievi sulla spesa dato che, in base ai principi internazionali di audit, gli errori erano giudicati non pervasivi e limitati per lo più alle spese ad alto rischio.

Data la composizione del bilancio dell'UE e la sua evoluzione nel tempo, le spese ad alto rischio nella popolazione sottoposta ad audit sono aumentate da 61 miliardi di euro nel 2018 a 66,9 miliardi di euro nel 2019 e rappresentano una quota consistente (53 %) della popolazione sottoposta ad audit dalla Corte per l'esercizio 2019. Nello stesso tempo, le spese ad alto rischio continuano ad essere inficiate da errori rilevanti: la Corte stima che il livello d'errore in questo tipo di spese sia del 4,9 % (nel 2018 era del 4,5 %). In considerazione di ciò, la Corte formula un giudizio di audit negativo sulle spese.

Nel luglio 2020, il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo politico sul quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 e sullo strumento temporaneo per la ripresa, "Next Generation EU". Tale accordo segna una svolta storica per le finanze dell'UE. L'UE spenderà significativamente di più rispetto al precedente al periodo settennale per affrontare l'impatto socioeconomico della crisi COVID-19, considerando che i pagamenti dell'UE nei primi anni verranno praticamente raddoppiati. In questi tempi di crisi, è fondamentale che le spese dell'UE producano rapidamente risultati e dimostrino così il valore aggiunto che la cooperazione e la solidarietà europea possono fornire.

Gestire in maniera oculata ed efficace le finanze dell'UE diventerà quindi ancora più importante. Ciò comporterà maggiori responsabilità sia per la Commissione che per gli Stati membri, ma anche per noi della Corte dei conti europea. Nei prossimi anni, la Corte continuerà a svolgere un ruolo attivo e visibile nel sostenere una gestione trasparente di tutti i tipi di fondi dell'UE nonché nel promuovere il rispetto dell'obbligo di render conto di tale gestione: a tale fine, la Corte esaminerà sia il bilancio dell'UE ma anche il sostegno finanziario fornito attraverso lo strumento "Next Generation EU".



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente della Corte dei conti europea



Risultanze complessive

Constatazioni principali

Sintesi della dichiarazione di affidabilità relativa all'esercizio 2019

La Corte formula un giudizio positivo sulla affidabilità dei conti dell'Unione europea relativi all'esercizio 2019.

Per il 2019, le entrate sono legittime e regolari, nonché esenti da errori rilevanti.

La Corte esprime un giudizio negativo sulle spese per l'esercizio finanziario 2019.

- Il **livello di errore stimato nelle spese** del bilancio UE per il 2019 è stato complessivamente del **2,7 %** (nel 2018 era del 2,6 %). **Le spese ad alto rischio** (per lo più per rimborsi), spesso soggette a norme complesse, sono state inficiate da un livello rilevante di errore, pari al **4,9 %** (nel 2018 era del 4,5 %). La percentuale di questo tipo di spese è salita quest'anno al 53,1 %, una quota significativa della popolazione di audit della Corte. A differenza dei tre esercizi precedenti, l'errore è pertanto **pervasivo**, per cui la Corte ha espresso un **giudizio negativo sulla spesa**.
- Le debolezze rilevate nelle verifiche ex post inficiano l'attendibilità delle **informazioni sulla regolarità fornite dalla Commissione europea** e hanno ripercussioni sulle stime del "rischio al pagamento", che sono inferiori alle stime della Corte dei livelli di errore per le sottorubriche "Coesione" e "Competitività". Per la rubrica "Risorse naturali", le stime della Commissione per il rischio al pagamento sono coerenti con quelle della Corte.
- Nel 2019, vi è stato un **significativo incremento delle domande di pagamento presentate per i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)** nel settore della Coesione. Al contempo, nel sesto anno del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, l'utilizzo o **"l'assorbimento" dei fondi SIE da parte degli Stati membri è rimasto più lento del previsto**, contribuendo così ad un aumento degli impegni non ancora liquidati per i fondi SIE.
- La Corte segnala all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) tutti i **casi di frode presunta** rilevati nel corso delle proprie attività di audit. Nella dichiarazione di affidabilità per il 2019 ne vengono segnalati nove su 747 operazioni esaminate dalla Corte.



Il testo integrale delle relazioni annuali 2019 della Corte sul bilancio dell'UE e sulle attività finanziate dall'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo è consultabile sul [sito Internet](http://sito Internet della Corte (eca.europa.eu)) della Corte (eca.europa.eu).

Cosa è stato controllato

Il bilancio dell'UE per il 2019 in cifre

Il Parlamento europeo ed il Consiglio adottano il bilancio annuale dell'UE nell'ambito di un quadro di bilancio a più lungo termine che abbraccia un periodo di più anni (noto come il "quadro finanziario pluriennale" o QFP). L'attuale periodo va dal 2014 al 2020.

La Commissione ha la responsabilità finale nel far sì che la dotazione di bilancio sia spesa in maniera adeguata. Nel 2019, la spesa dell'UE è ammontata in totale a 159,1 miliardi di euro, pari al 2,1 % della spesa totale delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'UE e all'1,0 % del reddito nazionale lordo dell'intera UE.

Da dove provengono i fondi?

Nel 2019 le entrate sono ammontate, in totale, a 163,9 miliardi di euro. Il bilancio dell'UE è finanziato con vari mezzi. La quota principale (105,5 miliardi di euro) proviene dai contributi versati dai singoli Stati membri, in proporzione al rispettivo reddito nazionale lordo (RNL). Fra le altre fonti

8

di entrate figurano i dazi doganali (21,4 miliardi di euro), il contributo basato sull'imposta sul valore aggiunto riscossa dagli Stati membri (17,8 miliardi di euro) e, ad esempio, i contributi e i rimborsi derivanti da accordi e programmi dell'UE (12,6 miliardi di euro).

Per cosa vengono spesi i fondi?

La dotazione di bilancio dell'UE è utilizzata per diverse finalità:

- o favorire lo sviluppo economico delle regioni strutturalmente più deboli;
- o promuovere l'innovazione e la ricerca;
- o progetti di infrastrutture di trasporto;
- o attività di formazione per disoccupati;
- o agricoltura e tutela della biodiversità;
- o lotta ai cambiamenti climatici;
- o gestione delle frontiere;
- o aiuti ai paesi vicini ed in via di sviluppo.

Circa due terzi del bilancio sono spesi applicando la cosiddetta "gestione concorrente", in cui la distribuzione dei fondi, la selezione dei progetti e la gestione delle spese dell'UE sono affidate agli Stati membri (ad esempio, nel caso della rubrica "Risorse naturali" o "Coesione").

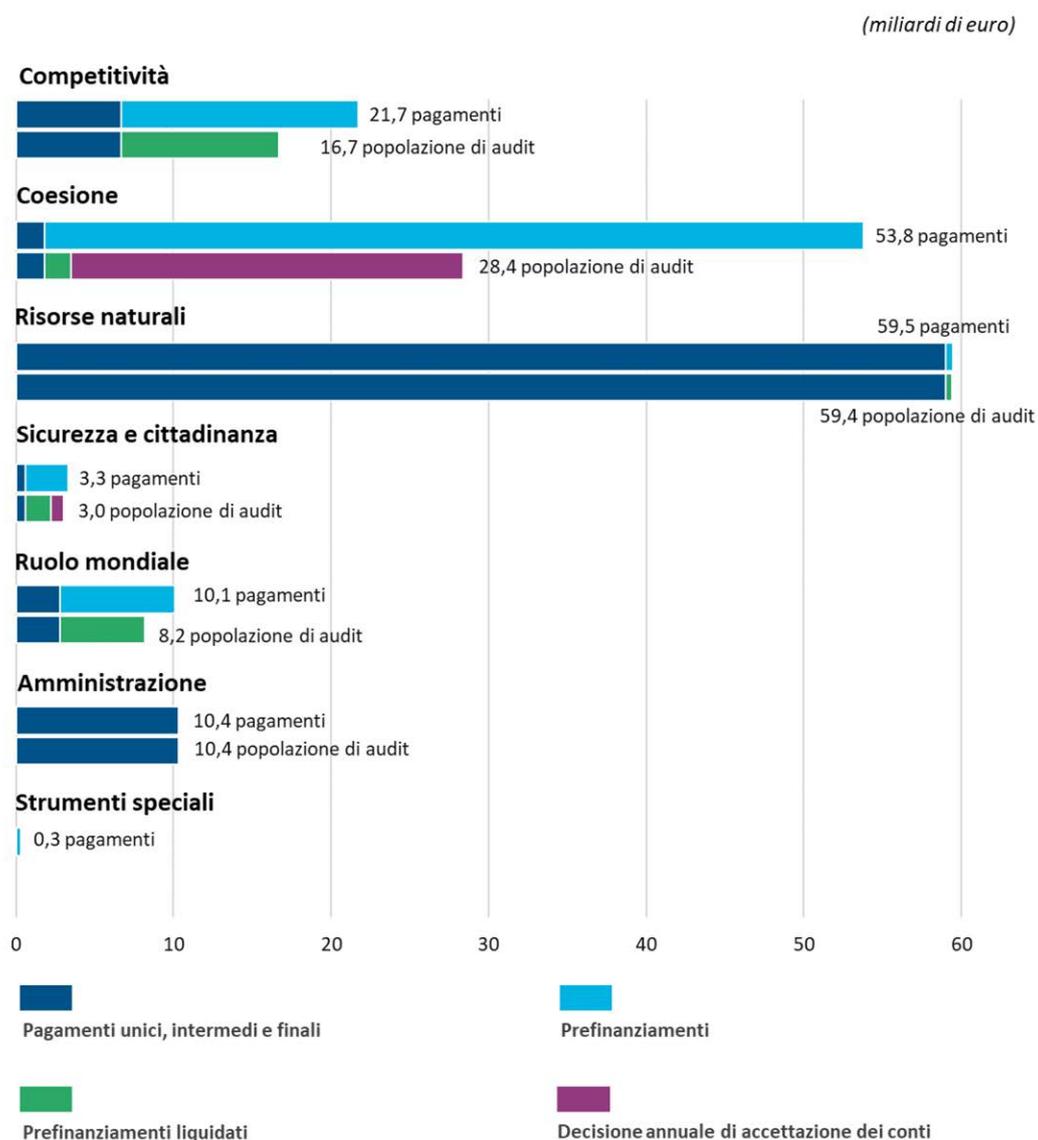
La dichiarazione di affidabilità della Corte sul bilancio dell'UE

Ogni anno la Corte controlla le entrate e le spese dell'UE per appurare se i conti annuali siano affidabili e se le operazioni relative alle entrate e alle spese che sono alla base dei conti siano conformi alla normativa nazionale e dell'UE.

Basandosi sull'esito di tali controlli, la Corte rilascia una dichiarazione di affidabilità presentata al Parlamento europeo e al Consiglio in conformità dell'articolo 287 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La Corte esamina le spese nel momento in cui i destinatari finali dei fondi UE hanno intrapreso le attività o sostenuto i costi, e in cui la Commissione ha accettato queste spese. In pratica, ciò significa che la popolazione di operazioni esaminata dalla Corte include pagamenti intermedi e pagamenti finali. La Corte non ha esaminato i pagamenti a titolo di prefinanziamento, a meno che questi non fossero stati liquidati nel 2019.

La popolazione di audit considerata dalla Corte per il 2019 è ammontata a 126,1 miliardi di euro. Il [grafico 1](#) riporta i pagamenti eseguiti nel 2019 per rubrica del QFP e la popolazione sottoposta a audit dalla Corte.

Grafico 1 – Pagamenti e popolazione di audit per il 2019



Quest'anno, la rubrica "Risorse naturali" ha rappresentato la percentuale più consistente (47 %) della popolazione complessiva di audit esaminata dalla Corte, seguita dalle sottorubriche "Coesione" (23 %) e "Competitività" (13 %).

Per maggiori informazioni sull'approccio di audit della Corte e su come si arriva al giudizio di audit sulla spesa, cfr. [Informazioni sul contesto](#).

Cosa è stato riscontrato

I conti dell'UE forniscono un'immagine fedele e veritiera

I conti dell'UE per il 2019 presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, i risultati finanziari dell'UE e le attività e passività della stessa a fine esercizio, secondo i principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico.

La Corte può dunque formulare un giudizio positivo sull'affidabilità dei conti, come avvenuto per ogni esercizio dal 2007.

Le entrate dell'esercizio 2019 sono legittime e regolari

La Corte conclude che le entrate sono scevre da errori rilevanti. Inoltre, la Corte ha esaminato alcuni sistemi connessi alle entrate e li ha giudicati complessivamente efficaci, ad eccezione dei controlli-chiave interni sulle *risorse proprie tradizionali* (RPT) operanti presso la Commissione e in alcuni Stati membri, che la Corte ha giudicato parzialmente efficaci. La Corte ha altresì osservato rilevanti debolezze nei controlli effettuati dagli Stati membri per ridurre il divario doganale; tali debolezze richiedono l'adozione di misure da parte dell'UE.

Il livello di errore stimato dalla Corte per il 2019 è aumentato

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

Grafico 2 – Livello di errore stimato per l'insieme del bilancio dell'UE (periodo 2015-2019)



Nota: la Corte stima il livello di errore applicando tecniche statistiche standard. Essa ritiene, con un grado di certezza del 95 %, che il livello di errore nella popolazione si collochi fra il limite inferiore e quello superiore dell'errore (per maggiori dettagli, cfr. capitolo 1, allegato 1.1 della relazione annuale sull'esercizio 2019).

Più della metà della popolazione di audit considerata dalla Corte è inficiata da errori rilevanti

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

Cosa sono i pagamenti per diritti acquisiti e i pagamenti per rimborsi?

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

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

12

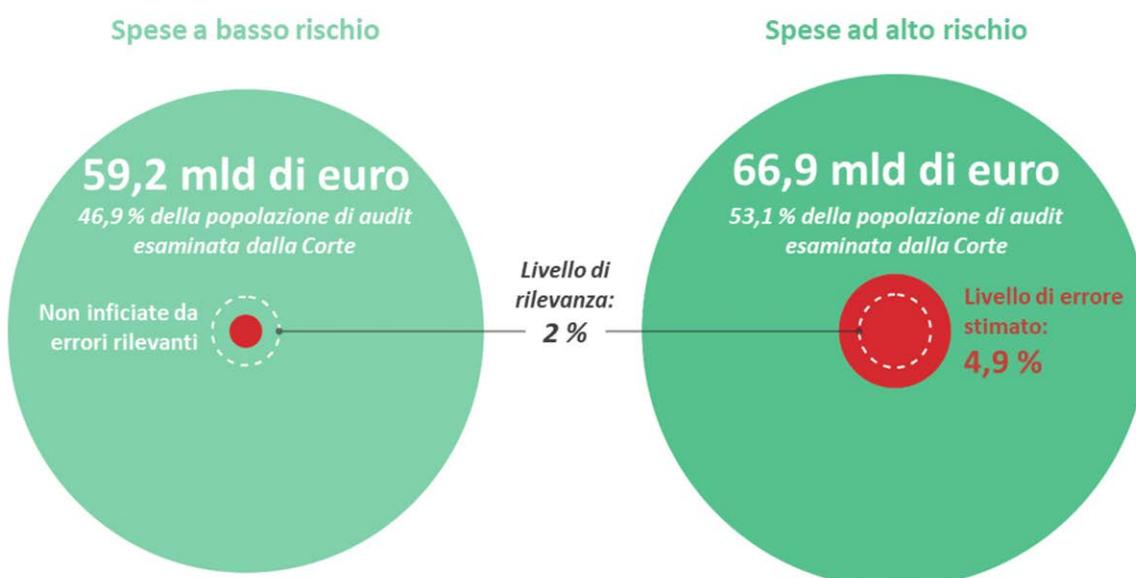
Gli errori più comuni riscontrati dalla Corte nelle spese ad alto rischio sono:

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

Nel 2019, le spese ad alto rischio sono cresciute rispetto ai tre esercizi precedenti e hanno rappresentato la maggior parte della popolazione di audit presa in esame dalla Corte (53 %). Tale crescita è sostanzialmente dovuto all'aumento di 4,8 miliardi di euro della popolazione di audit per la sottorubrica "Coesione". Il livello di errore stimato dalla Corte per le spese ad alto rischio è stato del 4,9 % (contro il 4,5 % del 2018).

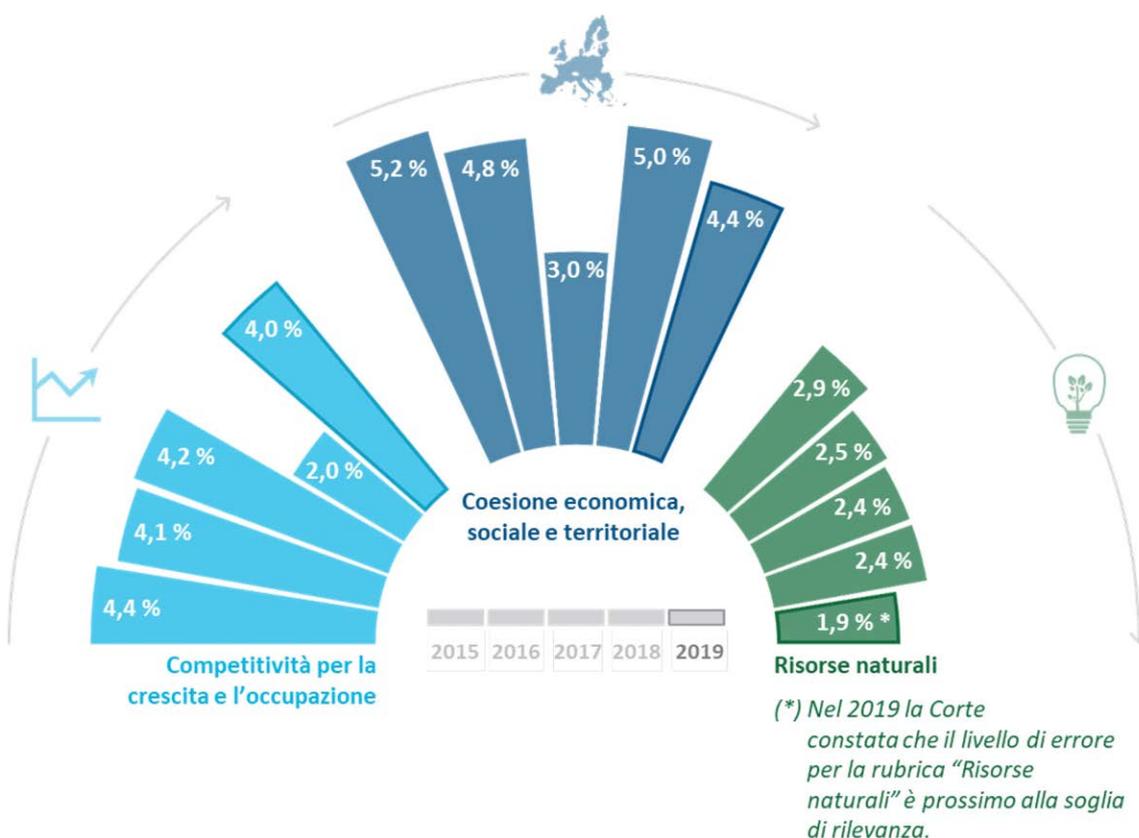
Il tasso di errore più probabile stimato per le **spese a basso rischio** (che hanno rappresentato il restante 47 % della popolazione di audit considerata dalla Corte e hanno incluso per lo più pagamenti per diritti acquisiti) è risultato inferiore alla soglia di rilevanza del 2 % (cfr. [grafico 3](#)).

Grafico 3- I tassi di errore riflettono il livello di rischio



Il **grafico 4** pone a confronto i livelli di errore stimati per i vari settori di spesa fra il 2015 e il 2019. Ulteriori informazioni sui risultati figurano nel capitolo **Maggiori dettagli su entrate e settori di spesa** e nei relativi capitoli della **relazione annuale sull'esercizio 2019**.

Grafico 4 – Livelli di errore stimati dalla Corte per settori di spesa dell'UE selezionati (2015-2019)



Nota: il livello di errore stimato è basato sugli errori quantificabili riscontrati dagli auditor della Corte nel corso degli audit, specie tramite la verifica di un campione di operazioni. Per selezionare detto campione e stimare il livello di errore, gli auditor della Corte usano tecniche statistiche standard (cfr. capitolo 1, allegato 1.1, della relazione annuale sull'esercizio 2019).

Raffronto tra il livello di errore stimato dalla Commissione e quello stimato dalla Corte

Ogni direzione generale (DG) della Commissione produce una relazione annuale di attività comprendente una dichiarazione in cui il direttore generale assicura che la relazione presenta in maniera adeguata le informazioni finanziarie e che le operazioni effettuate sotto la sua responsabilità sono legittime e regolari. A tal fine, tutte le DG forniscono una stima del livello di errore relativo alle proprie spese.

Per le rubriche/sottorubriche del QFP per cui la Corte fornisce una valutazione specifica, la Corte ha confrontato le stime del livello di errore fornite dalla Commissione con le proprie.

Da tale confronto emerge che le stime della Commissione sono inferiori alle stime della Corte per le sottorubriche “Competitività” e “Coesione”. Tale differenza riflette le debolezze rilevate negli audit ex post, che costituiscono una parte essenziale del sistema di controllo. Maggiori dettagli su tali debolezze vengono fornite nelle sezioni relative alle diverse rubriche/sottorubriche del QFP.

Nel complesso, il rischio al pagamento stimato dalla Commissione per l’esercizio 2019 è del 2,0 %, il che lo colloca nella parte inferiore dell’intervallo del livello di errore stimato dalla Corte (tra l’1,8 % e il 3,6 %).

La Corte ha notificato all’OLAF nove presunti casi di frode

Commette frode chi falsifica un documento, o nasconde informazioni, al fine di ottenere un vantaggio finanziario o economico. Il livello di errore stimato dalla Corte nel bilancio dell’UE non misura pertanto la frode, né l’inefficienza o gli sprechi. Si tratta invece di una stima degli importi che non sono stati usati conformemente alla normativa applicabile e che non avrebbero quindi dovuto essere pagati.

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



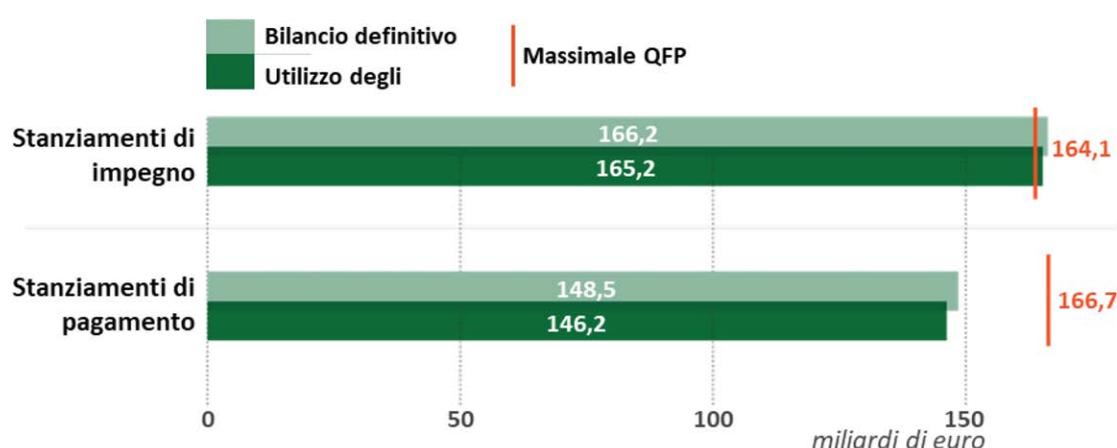
Per saperne di più: informazioni complete sulle principali risultanze sono contenute nel capitolo 1 della relazione annuale sull’esercizio finanziario 2019. Il testo integrale della relazione annuale della Corte è consultabile [sito Internet](http://eca.europa.eu) della Corte (eca.europa.eu).

Gestione finanziaria e di bilancio nel 2019

La dotazione di bilancio disponibile è stata quasi interamente utilizzata

Il regolamento concernente il quadro finanziario pluriennale (QFP) stabilisce gli importi massimi per ciascuno dei sette anni del QFP (“massimali del QFP”). Per i nuovi obblighi finanziari dell’UE (*stanziamenti d’impegno*) e per i pagamenti che possono essere effettuati a valere sul bilancio dell’UE (*stanziamenti di pagamento*) vengono stabiliti massimali distinti.

Riquadro 5 – Esecuzione di bilancio nel 2019



Nel 2019, gli stanziamenti d’impegno sono stati quasi interamente utilizzati: 165,2 miliardi di euro su un bilancio definitivo di 166,2 miliardi di euro (99,4 %). Come consentito dall’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento QFP, gli importi impegnati e quelli utilizzati hanno leggermente superato il massimale stabilito dal QFP (164,1 miliardi di euro). Tale superamento è stato principalmente dovuto all’uso di strumenti speciali, quali la riserva per aiuti d’urgenza, il Fondo di solidarietà dell’Unione europea, lo strumento di flessibilità, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, il margine per imprevisti, la flessibilità specifica per la lotta alla disoccupazione giovanile e il rafforzamento della ricerca nonché il margine globale per gli impegni.

Nel 2019, per gli stanziamenti di pagamento erano disponibili 166,7 miliardi, in base al massimale del QFP, e 148,5 miliardi di euro in base al bilancio definitivo dell’autorità di bilancio. Sono stati eseguiti pagamenti per 146,2 miliardi di euro, ossia 19 miliardi di euro in meno rispetto all’importo impegnato.

Gli impegni non ancora liquidati continuano ad aumentare

Gli impegni non ancora liquidati hanno continuato ad aumentare, raggiungendo i 298,0 miliardi di euro alla fine del 2019 (cfr. **grafico 6**). Nel 2019 sono stati equivalenti a 2,7 anni di stanziamenti d'impegno, in aumento rispetto ai 2,3 anni del 2012, il corrispondente esercizio del QFP precedente. Questo livello storicamente alto di impegni non ancora liquidati è dovuto a due ragioni: gli stanziamenti d'impegno sono sistematicamente superiori agli stanziamenti di pagamento e alcuni pagamenti sono stati rinviati al QFP successivo, soprattutto a causa di ritardi nell'esecuzione dei fondi SIE.

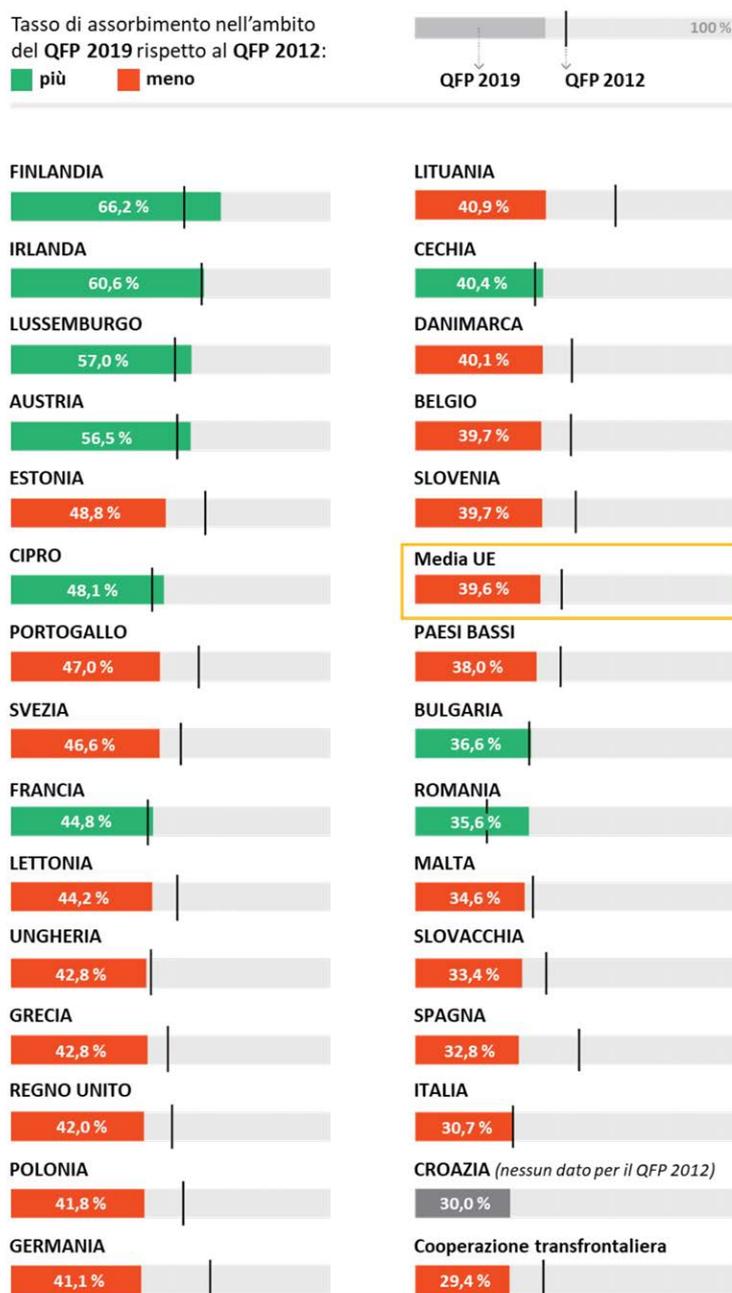
Grafico 6 – Impegni ancora da liquidare alla fine dell'esercizio (2007-2019)



Assorbimento dei fondi SIE più lento rispetto al precedente QFP

Alla fine del 2019, il tasso di assorbimento cumulativo dei fondi SIE è rimasto inferiore a quello del precedente QFP: solo il 40 % del totale dei fondi SIE stanziati per l'attuale QFP (465 miliardi di euro) è stato pagato, rispetto al 46 % alla fine del 2012, il corrispondente esercizio del QFP precedente. Solo nove Stati membri avevano conseguito, nell'ambito dell'attuale QFP, tassi di assorbimento più elevati rispetto al QFP precedente (cfr. [grafico 7](#)).

Grafico 7 – Tasso di assorbimento per Stato membro – 2019 rispetto al 2012



Meno di un quinto del sostegno fornito dall'UE attraverso gli strumenti finanziari soggetti a gestione concorrente ha raggiunto i destinatari finali

Gli strumenti finanziari soggetti a gestione concorrente (FISM) sono un mezzo per erogare sostegno finanziario (prestiti, garanzie e investimenti azionari) a valere sul bilancio dell'UE.

Complessivamente, nell'ambito del QFP 2014-2020 sono stati impegnati 16,9 miliardi di euro di fondi SIE (cfr. [grafico 8](#)). All'inizio del 2019, erano stati pagati ai FISM 7,0 miliardi di euro. Di questi, 2,8 miliardi di euro avevano raggiunto i destinatari finali sotto forma di prestiti, garanzie o investimenti azionari. Pertanto, all'inizio del sesto anno dell'attuale QFP, solo circa il 17 % dei fondi SIE totali impegnato attraverso i FISM aveva raggiunto i destinatari finali.

Grafico 8 – Pagamenti a destinatari finali da strumenti finanziari soggetti a gestione concorrente



I principali rischi per il bilancio dell'UE nei prossimi anni

Gli stanziamenti di pagamento potrebbero non bastare a coprire le spese anticipate al 2020 per la pandemia di COVID-19

Nel maggio 2020, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato modifiche sostanziali al bilancio dell'UE per il 2020 e hanno approvato una serie di misure che forniscono maggiore liquidità e consentono una flessibilità eccezionale per le spese a titolo dei fondi SIE per rispondere agli effetti economici della pandemia di COVID-19.

Una di queste misure prevede di anticipare al 2020 e al 2021 stanziamenti di pagamento pari a 14,6 miliardi di euro per misure inerenti alla COVID-19, di cui 8,5 miliardi di euro da rendere disponibili nel 2020. Considerando l'importo totale dei fondi SIE disponibile nel 2020 per impegni e pagamenti relativi a spese connesse alla COVID-19, vi è il rischio che gli stanziamenti di pagamento nel 2020 possano non essere sufficienti a soddisfare tutte le necessità.

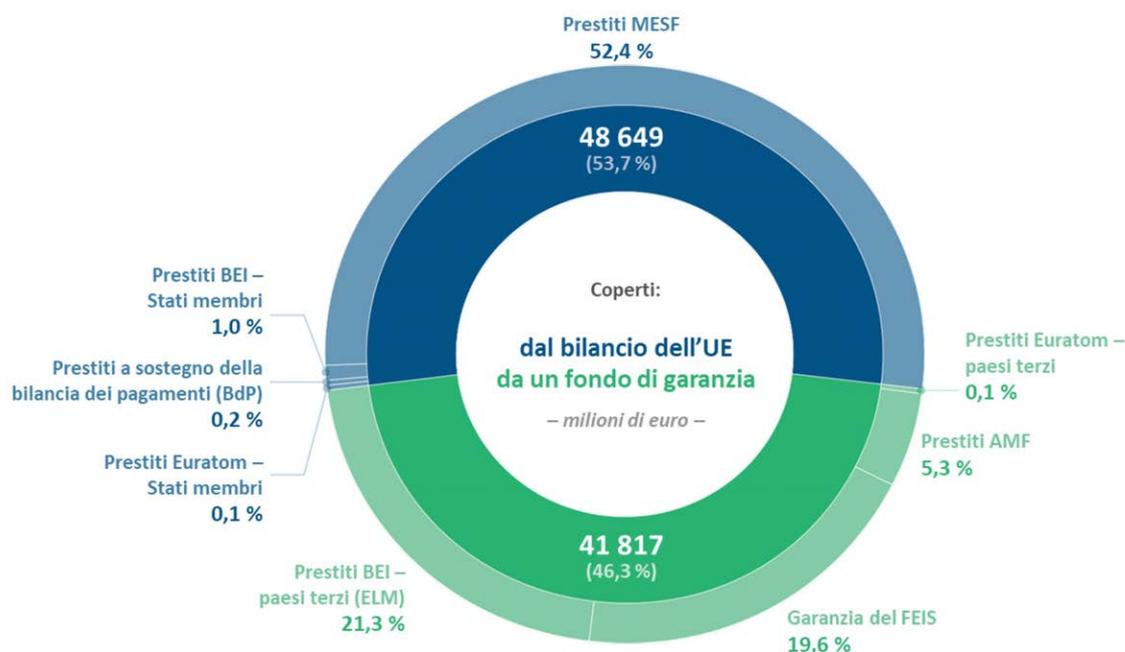
Il rischio totale indicato dalla Commissione non tiene conto del Fondo di garanzia del FEIS

La Commissione comunica annualmente i rischi che gravano sul bilancio dell'UE in relazione a prestiti coperti direttamente dal bilancio dell'UE e a operazioni finanziarie coperte da una garanzia. Al 31 dicembre 2019, la Commissione ha comunicato che:

- il rischio totale combinato per questi tipi di operazioni era stimato a 72,7 miliardi di euro, considerando sia il capitale che gli interessi;
- il rischio annuale (ossia l'importo massimo che l'UE dovrebbe pagare in un esercizio finanziario se i beneficiari di tutti i prestiti e garanzie risultassero inadempienti) ammontava a 4,5 miliardi di euro.

L'importo del rischio totale indicato dalla Commissione non comprende le operazioni relative al FEIS. Al 31 dicembre 2019, l'esposizione del bilancio dell'UE per possibili futuri pagamenti concernenti la garanzia del FEIS ammontava a 22 miliardi di euro di operazioni firmate, dei quali ne erano stati erogati 17,7 miliardi. Aggiungendo l'importo erogato al rischio totale indicato dalla Commissione, il rischio totale aumenterebbe considerevolmente, raggiungendo i 90,5 miliardi di euro (31 dicembre 2018: 90,3 miliardi di euro) (cfr. [grafico 9](#)).

Grafico 9 – Esposizione del bilancio dell'UE



Occorre rivalutare la futura esposizione del bilancio dell'UE

A norma dell'articolo 210, paragrafo 3, del regolamento finanziario, le passività potenziali derivanti dalle garanzie di bilancio o dall'assistenza finanziaria a carico del bilancio dell'UE sono ritenute sostenibili se le previsioni pluriennali rientrano nei limiti fissati dal regolamento che stabilisce il QFP e nel massimale relativo agli stanziamenti annuali di pagamento. Attualmente, tali passività sono sostenibili. Tuttavia, per attenuare la prevista recessione economica dovuta alla crisi COVID-19 potrebbe essere necessario, nei prossimi anni, aumentare in misura significativa i prestiti e le garanzie finanziati dal bilancio dell'UE. Vi è inoltre un accresciuto rischio che i beneficiari non siano in grado di rimborsare questi prestiti o che le garanzie vengano utilizzate.

Il mandato di audit della Corte copre solo una parte delle operazioni della BEI

Il gruppo BEI – la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) – contribuisce agli obiettivi dell'UE utilizzando una combinazione di operazioni finanziate o sostenute da fondi provenienti dal bilancio dell'UE e di risorse proprie del gruppo. Il ruolo del gruppo BEI nel sostenere le politiche dell'UE è significativamente cresciuto nei QFP più recenti, dato che è aumentato il ricorso agli strumenti finanziari.

Attualmente, la Corte esegue audit sulle operazioni del gruppo BEI in base a un accordo tripartito tra la BEI, la Commissione e la Corte. L'accordo si applica alle operazioni di prestito nell'ambito del mandato conferito dall'Unione europea alla Banca e alle operazioni gestite dalla Banca finanziate e garantite dal bilancio generale dell'Unione europea. L'accordo in vigore giungerà a scadenza nel 2020; i negoziati per il nuovo accordo sono attualmente in corso.

Tuttavia, al momento, gran parte delle operazioni della BEI – quelle non finanziate o sostenute dal bilancio dell'UE – non rientra dal mandato di audit della Corte e non è pertanto disciplinata dall'accordo tripartito. Dato il significativo contributo che queste operazioni forniscono al conseguimento degli obiettivi dell'UE, nonché del ruolo crescente della BEI nell'esecuzione del bilancio dell'UE, la Corte ritiene che sarebbe utile prevedere un esame esterno indipendente che ne valuti la regolarità e la performance.

Raccomandazioni della Corte

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- o monitorare da vicino il fabbisogno di pagamenti e adoperarsi, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, per assicurare la disponibilità di stanziamenti di pagamento, dato il fabbisogno straordinario generato dalla crisi COVID-19;
- o includere tutti i rischi connessi a operazioni di prestito e di garanzia nell'informativa relativa all'esposizione del bilancio dell'UE, comprese quelle generate dal fondo di garanzia del FEIS;
- o rivalutare se i meccanismi esistenti per limitare l'esposizione al rischio del bilancio UE siano sufficienti ed adeguati nel contesto della crisi COVID-19.

La Corte raccomanda inoltre al Parlamento europeo e al Consiglio di esortare la BEI a consentire alla Corte di espletare audit su tutte le sue attività di finanziamento, incluse quelle che esulano dal mandato specifico dell'UE.



Per saperne di più: informazioni complete sulle principali risultanze relative alla gestione di bilancio e finanziaria sono contenute nel capitolo 2 della [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019](#).

Maggiori dettagli su entrate e settori di spesa



Entrate

163,9 miliardi di euro

Cosa è stato controllato

L'audit della Corte ha riguardato le entrate del bilancio dell'UE con cui l'Unione finanzia le proprie spese. Sono stati esaminati taluni sistemi di controllo essenziali per la gestione delle risorse proprie, nonché un campione di operazioni concernenti le entrate.

Per il 2019, i contributi versati dagli Stati membri sulla base del rispettivo reddito nazionale lordo (RNL) hanno rappresentato il 64 % delle entrate complessive dell'UE, mentre le entrate derivanti dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) ne hanno rappresentato l'11 %. Tali contributi sono calcolati utilizzando statistiche macroeconomiche e stime fornite dagli Stati membri.

Le risorse proprie tradizionali (RPT), costituite da dazi doganali sulle importazioni riscossi dalle amministrazioni degli Stati membri per conto dell'UE, hanno fornito un ulteriore 13 % di entrate UE. Il restante 12 % è pervenuto da altre fonti (ad esempio, i contributi e i rimborsi derivanti da accordi e programmi dell'UE, interessi di mora e ammende, nonché altre entrate).

Cosa è stato riscontrato

Importo sottoposto ad audit	Le entrate sono inficiate da errori rilevanti?
163,9 miliardi di euro	No. Esenti da errori rilevanti nel 2019 e nel 2018

Misure correttive e preventive

Nel complesso, i sistemi relativi alle entrate esaminati dalla Corte sono efficaci, mentre i controlli-chiave interni relativi alle RPT esaminati dalla Corte presso la Commissione e in alcuni Stati membri sono parzialmente efficaci. La Corte ha altresì rilevato che i controlli effettuati dagli Stati membri per ridurre il divario doganale presentano rilevanti debolezze che richiedono l'adozione di misure da parte dell'UE.

Come per lo scorso esercizio, la Corte ha constatato debolezze nella gestione, da parte degli Stati membri, dei dazi doganali accertati ma non ancora riscossi. In particolare, tali debolezze hanno riguardato i ritardi nella notifica delle obbligazioni doganali e nella riscossione coattiva di tali obbligazioni. La Corte ha osservato inoltre, ancora una volta, che la Commissione ha impiegato troppo tempo per ovviare alle carenze rilevate negli Stati membri in materia di risorse proprie basate sull'IVA e di RPT.

Inoltre, la Corte ha rilevato due importanti carenze nei controlli eseguiti dagli Stati membri per ridurre il "divario doganale", ossia gli importi evasi non registrati nei sistemi contabili degli Stati membri concernenti le RPT. Una riguarda la scarsa armonizzazione a livello UE dei controlli doganali eseguiti per mitigare il rischio di sottovalutazione delle importazioni in tutta l'unione doganale. L'altra consiste nell'incapacità degli Stati membri di individuare gli operatori economici a più alto rischio a livello UE al fine di sottoporli ai controlli a posteriori.

Per il quarto anno consecutivo, la Commissione ha espresso, nella relazione annuale di attività, una riserva in merito all'esattezza del valore delle RPT riscosse. Questa riserva tiene conto dei casi di sottovalutazione delle importazioni di tessili e calzature dalla Cina da parte di alcuni operatori, individuati nel Regno Unito. Poiché il Regno Unito si rifiutava di coprire le perdite stimate pari a 2,1 miliardi di euro, nel marzo 2019 la Commissione ha deferito il caso alla Corte di giustizia. Il procedimento è tuttora in corso.

Nell'aprile 2020 la Commissione ha completato il ciclo di verifica pluriennale sull'RNL degli Stati membri e ha espresso una serie di riserve riguardo alle modalità con cui gli Stati membri hanno compilato i dati RNL.

Raccomandazioni della Corte

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- o fornire periodicamente agli Stati membri sostegno al momento di selezionare, ai fini dei controlli a posteriori, gli importatori a più alto rischio, in particolare raccogliendo e analizzando pertinenti dati sulle importazioni a livello UE e condividendo le risultanze delle proprie analisi con gli Stati membri;
- o stabilire procedure più robuste di monitoraggio e follow-up, comprendenti anche la fissazione di scadenze precise, per ovviare alle carenze rilevate negli Stati membri in materia di RPT.



Per saperne di più: informazioni complete sull'audit della Corte concernente le entrate dell'UE sono contenute nel capitolo 3 della [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019](#).



Competitività per la crescita e l'occupazione

Spesa totale: 21,7 miliardi di euro

Cosa è stato controllato

I programmi di spesa in questo settore d'intervento svolgono un ruolo importante nello stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nell'UE e nel promuovere una società inclusiva. Il grosso della spesa è costituito dal programma per la ricerca e l'innovazione Orizzonte 2020 (e dal suo predecessore, il settimo programma quadro) e dal programma Erasmus+ per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport. Altri programmi forniscono fondi al programma spaziale Galileo (il sistema globale di navigazione satellitare dell'UE), al meccanismo per collegare l'Europa (MCE) e al Reattore sperimentale termonucleare internazionale (ITER).

Per il 2019, la spesa sottoposta ad audit per questa sottorubrica è ammontata a 16,7 miliardi di euro (cfr. [grafico 1](#)). La maggior parte di questa spesa viene gestita direttamente dalla Commissione. La Commissione versa anticipi ai beneficiari pubblici o privati alla firma di una convenzione di sovvenzione o di una decisione di finanziamento e, man mano che i progetti cofinanziati avanzano, rimborsa una quota delle spese totali da questi dichiarate, dopo aver dedotto tali anticipi.

I programmi di ricerca e innovazione hanno rappresentato quasi la metà (46 %) della spesa controllata dalla Corte per il 2019.

Cosa è stato riscontrato

Importo sottoposto ad audit	La spesa è inficiata da errori rilevanti?	Livello di errore più probabile stimato:
16,7 miliardi di euro	Sì	4,0 % (nel 2018: 2 %)

Complessivamente, la Corte stima rilevante livello di errore per la sottorubrica "Competitività".

Per il 2019, 51 delle 130 operazioni controllate dalla Corte erano inficiate da errori.

La maggior parte degli errori riguardava spese non ammissibili, come le spese per il personale superiori al dovuto o il rimborso di spese di viaggio che non riguardavano il progetto dell'UE controllato o non erano state realmente sostenute. In alcuni casi, la Corte ha riscontrato inoltre criteri di selezione discriminatori stabiliti nei bandi o nei documenti di gara.

Esempio – Spese per il personale non ammissibili

In un progetto nell'ambito di Orizzonte 2020, i contributi previdenziali calcolati dal beneficiario erano superiori a quelli effettivamente versati. Inoltre, il beneficiario aveva calcolato il costo di un membro del personale sulla base di una tariffa oraria sovrastimata.

Misure correttive e preventive

La Commissione ha applicato misure correttive che hanno ridotto il livello di errore stimato dalla Corte per questo capitolo di 0,65 punti percentuali.

Tuttavia, erano disponibili informazioni sufficienti che avrebbero consentito di prevenire, o individuare e correggere, altri otto casi per i quali la Corte ha rilevato, e quantificato, errori. Se tutte le informazioni di cui sopra fossero state usate per correggere gli errori, il livello di errore stimato dalla Corte sarebbe stato di 1,1 punti percentuali più basso.

Orizzonte 2020

Le norme per la dichiarazione delle spese per il personale nel quadro di Orizzonte 2020 sono complesse, nonostante gli sforzi compiuti per semplificarle. In particolare, il calcolo delle spese per il personale resta la principale fonte di errore, e la metodologia di calcolo è diventata per alcuni aspetti più complessa rispetto ai precedenti programmi di ricerca. In quasi tutte le operazioni nel settore della ricerca inficiate da errori, il calcolo della tariffa oraria (o mensile) era stato effettuato in modo errato.

La Corte ha segnalato in precedenza i miglioramenti introdotti nella concezione dei programmi e nella strategia di controllo della Commissione per quanto attiene a Orizzonte 2020. La semplificazione operata ha giovato ai partecipanti e contribuito a ridurre il rischio di errore, ad esempio stabilendo un tasso forfetario generale per i costi indiretti.

Una strategia per promuovere la ricerca europea è accrescere la partecipazione del settore privato, specialmente di start-up e PMI. La Corte ha rilevato che i progetti attuati da questo tipo di beneficiari erano quelli con maggiori probabilità di essere inficiati da errori e ha ravvisato la necessità che vengano fornite migliori informazioni e ulteriori orientamenti.

Valutazione del lavoro svolto da altri auditor

La Corte, come parte del proprio lavoro, esamina gli audit svolti sia dalla Commissione che da revisori esterni che operano per conto della Commissione. In alcuni dei fascicoli esaminati sono state rilevate debolezze per quanto concerne la documentazione del lavoro di audit svolto, la coerenza del campionamento e l'informativa, nonché la qualità delle procedure di audit. Negli ultimi due anni, la Corte non ha potuto fare affidamento sulle conclusioni di 17 dei 40 audit esaminati.

Informazioni fornite dalla Commissione sulla regolarità delle spese per la sottorubrica “Competitività”

Lo scorso anno, la Corte aveva segnalato un problema relativo alla metodologia applicata dalla Commissione per calcolare il tasso di errore rappresentativo per Orizzonte 2020. La Commissione aveva quindi proceduto al ricalcolo delle proprie stime relative al tasso di errore. Il tasso di errore indicato per Orizzonte 2020 nel 2019 è stato così corretto ed è aumentato di 0,34 punti percentuali rispetto a quello calcolato con il metodo precedente.

La Corte accoglie con favore questa pronta rettifica, che però non tiene conto dei persistenti problemi riguardanti gli audit ex post della Commissione; il tasso di errore indicato dalla Commissione per Orizzonte 2020 resta quindi sottostimato.

Raccomandazioni della Corte

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- espletare un maggior numero di controlli mirati sulle dichiarazioni di spesa delle PMI, nonché rafforzare la campagna di informazione e migliorare gli orientamenti forniti in merito alle norme di finanziamento per Orizzonte 2020, con particolare attenzione alle PMI;
- condurre una campagna di informazione per ricordare a tutti i beneficiari di Orizzonte 2020 le norme per calcolare e dichiarare le spese per il personale;
- semplificare ulteriormente le norme concernenti le spese per il personale nel quadro dei programmi di ricerca della prossima generazione (Orizzonte Europa);
- per Orizzonte 2020:
 - ovviare alle carenze concernenti la documentazione del lavoro di audit svolto, la coerenza del campionamento e la qualità delle procedure di audit e
 - prendere misure appropriate affinché gli auditor siano pienamente al corrente delle norme applicabili e verificare la qualità del loro lavoro.



Per saperne di più: informazioni complete sull'audit espletato dalla Corte sulla spesa dell'UE per la sottorubrica "Competitività per la crescita e l'occupazione" sono contenute nel capitolo 4 della [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019](#).



Coesione economica, sociale e territoriale

Spesa totale: 53,8 miliardi di euro

Cosa è stato controllato

La spesa relativa a questa sottorubrica mira a rafforzare la competitività e a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo degli Stati membri e delle varie regioni dell'UE. I finanziamenti vengono erogati attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC), Fondo sociale europeo (FSE) e altri regimi, come lo strumento europeo di vicinato (ENI), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e lo strumento per collegare l'Europa (MCE).

La gestione della maggior parte della spesa è condivisa tra la Commissione e gli Stati membri. L'UE cofinanzia programmi operativi (PO) pluriennali, nell'ambito dei quali sono finanziati i progetti. All'interno della Commissione, la direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) è responsabile per l'attuazione del FESR e dell'FC, mentre la direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL) è responsabile per l'FSE.

Per la relazione annuale sull'esercizio 2019, la Corte ha sottoposto ad audit spese in questo settore per un importo di 28,4 miliardi di euro (23,6 miliardi per il 2018) (cfr. [grafico 1](#)). In linea con l'approccio adottato dalla Corte, tale importo ha incluso anche 26,7 miliardi di euro di spese provenienti dagli esercizi precedenti che la Commissione aveva accettato o liquidato nel 2019. I pagamenti effettuati nel 2019, ammontanti a 52 miliardi di euro e relativi a spese non ancora accettate dalla Commissione, sono stati esclusi dalla popolazione di audit.

Cosa è stato riscontrato

Importo sottoposto ad audit	La spesa è inficiata da errori rilevanti?	Livello di errore più probabile stimato:
28,4 miliardi di euro	Sì	4,4 % (2018: 5,0 %)

Complessivamente, la Corte stima rilevante livello di errore per la sottorubrica "Coesione economica, sociale e territoriale".

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

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

Esempio di progetto non ammissibile

In Portogallo, un'amministrazione locale ha richiesto il cofinanziamento dell'UE per i costi di costruzione di un sentiero pedonale urbano. Il contratto era stato aggiudicato nel 2015 ed era stato fissato un periodo di quattro mesi per il completamento. In realtà, il progetto era già stato materialmente completato quando è stata presentata la domanda di sostegno. Ciò non era conforme alle condizioni di ammissibilità stabilite, che non consentono il finanziamento di progetti già completati.

Gli auditor della Corte hanno rilevato altri due casi di mancato rispetto dell'articolo 65, paragrafo 6, dell'RDC in Italia.

Valutazione dell'attività svolta dalle autorità di audit

Le autorità di audit negli Stati membri svolgono un ruolo fondamentale nel regime di controllo e affidabilità nel settore della Coesione, in particolare nel far sì che i tassi di errore residuo rimangano al di sotto della soglia di rilevanza del 2 %.

Quest'anno, la Corte ha esaminato il lavoro di 18 delle 116 autorità di audit in relazione a 20 pacchetti di affidabilità per il periodo 2014-2020 e quattro pacchetti di chiusura per il periodo 2007-2013. In tutti questi casi, le autorità di audit avevano segnalato un tasso di errore residuo inferiore al 2 %. Tuttavia, gli errori non individuati dalle autorità di audit hanno avuto un impatto sui tassi di errore residuo segnalati: questi risultano in effetti superiori al 2 % per nove dei 20 pacchetti di affidabilità esaminati per il periodo 2014-2020. La Commissione è giunta a risultanze simili per otto di questi pacchetti.

Per gli ultimi tre esercizi per i quali la Corte ha esaminato il lavoro delle autorità di audit, ha rilevato che circa la metà dei pacchetti di affidabilità esaminati (sia in termini di numero di pacchetti che di importi di spesa) le autorità avevano comunicato tassi di errore residuo inferiori al 2 %. Significativi miglioramenti sono ancora necessari prima che la Corte possa fare affidamento sul loro lavoro e sui tassi di errore residuo comunicati. Gli sforzi congiunti attuati dalla Commissione e dalla autorità di audit hanno portato a redigere una "nota di buona pratica" relativa alla documentazione del lavoro di audit, che costituisce un primo passo sulla via del miglioramento.

Relazioni della direzione generale Politica regionale e urbana (DG REGIO) e della direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL) sulla regolarità delle spese per la Coesione

Le relazioni annuali di attività (RAA) sono i principali strumenti con cui le DG della Commissione comunicano di avere o meno ottenuto la ragionevole certezza che le procedure di controllo degli Stati membri assicurano la regolarità della spesa.

Nella RAA, le direzioni generali della Commissione esprimono una riserva se, per un PO, il sistema di gestione e di controllo dello Stato membro in questione presenta debolezze che comportano un rischio rilevante per il bilancio dell'UE. A tal fine, esse dovrebbero tener conto di tutte le informazioni disponibili all'atto della valutazione, compresi i tassi di errore segnalati dalle autorità di audit. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che tali errori riguardavano per lo più la registrazione nei conti annuali di tassi provvisori per spese che la Commissione non aveva ancora accettato. Pertanto, le riserve potrebbero non coprire tutti i rischi rilevanti.

Le DG della Commissione, inoltre, indicano nelle RAA un tasso di errore quale indicatore chiave di performance (ICP) sulla regolarità. Nel 2019, la DG REGIO ha indicato un ICP superiore alla soglia di rilevanza del 2 %, mentre la DG EMPL un ICP inferiore a detta soglia. Nella relazione annuale sull'esercizio 2018, la Corte aveva concluso, per varie ragioni, che l'ICP dovesse essere considerato un tasso minimo e che la Commissione poteva eseguire ulteriori lavori negli esercizi successivi prima che questi diventassero definitivi. La Commissione ha confermato che questa situazione è valida anche per l'esercizio 2019.

La Commissione ha utilizzato questi tassi di errore nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento (*Annual Management and Performance Report, AMPR*) del 2019 per fornire informazioni sulla regolarità nel settore della politica di Coesione. Ha indicato un rischio globale in sede di pagamento compreso tra il 2,2 % ed il 3,1 %. Tuttavia, a causa delle carenze del lavoro delle autorità di audit e dei problemi individuati dalla Corte in relazione ai tassi di errore residuo riportati nelle RAA delle due DG, la Corte ritiene che i tassi aggregati nell'AMPR siano sottostimati e attualmente non può quindi farvi affidamento.

Raccomandazioni della Corte

La Corte ha evidenziato che due delle raccomandazioni da essa formulate lo scorso anno riguardano problemi riscontrati nuovamente e non sono pertanto state ripetute. Ha individuato inoltre nuovi problemi e raccomanda alla Commissione di:

- o chiarire cosa si intenda per operazioni “portate materialmente a termine” e/o “completamente attuate”. Ciò aiuterebbe gli Stati membri a verificare che le operazioni rispettino l’articolo 65, paragrafo 6, dell’RDC e ad evitare la mancata rilevazione di operazioni non ammissibili. È opportuno chiarire che questa condizione si riferisce solo a lavori o attività necessarie per conseguire le realizzazioni dell’intervento, e non ad aspetti finanziari e amministrativi;
- o analizzare le principali fonti di errori non rilevati ed elaborare le necessarie misure, insieme alle autorità di audit, per migliorare l’attendibilità dei tassi di errore residuo comunicati.



Per saperne di più: informazioni complete sull’audit espletato dalla Corte sulle spese dell’UE per la sottorubrica “Coesione economica, sociale e territoriale” sono contenute nel capitolo 5 della [relazione annuale sull’esercizio finanziario 2019](#).



Risorse naturali

Spesa totale: 59,5 miliardi di euro

Cosa è stato controllato

Questo settore di spesa include la politica agricola comune (PAC), la politica comune della pesca e parte della spesa dell'UE per l'ambiente e l'azione per il clima.

La PAC costituisce il 98 % della spesa nell'ambito della rubrica "Risorse naturali". I suoi tre obiettivi generali, stabiliti nella normativa dell'UE, sono:

- una produzione alimentare redditizia, con particolare attenzione per il reddito agricolo, la produttività agricola e la stabilità dei prezzi;
- una gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, con particolare attenzione per le emissioni di gas serra, la biodiversità, il suolo e le acque e
- lo sviluppo locale equilibrato nelle zone rurali;

Le spese della PAC nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) si suddividono in due grandi categorie:

- pagamenti diretti agli agricoltori, finanziati integralmente dal bilancio dell'UE e
- misure di mercato agricole, anch'esse integralmente finanziate dal bilancio dell'UE, ad eccezione di alcune misure cofinanziate dagli Stati membri, quali le misure di promozione e il programma di distribuzione di prodotti ortofrutticoli e latte nelle scuole.

Inoltre, la PAC sostiene le strategie e i progetti di sviluppo rurale attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Dall'inizio del periodo 2014-2020, il FEASR è stato incluso nei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) ed è disciplinato dal regolamento recante disposizioni comuni sui fondi SIE.

Per il 2019, la spesa sottoposta ad audit per questa rubrica è ammontata a 59,4 miliardi di euro (cfr. [grafico 1](#)).

La Commissione provvede alla gestione concorrente della PAC con gli Stati membri.

Cosa è stato riscontrato

Importo sottoposto ad audit	La spesa è inficiata da errori rilevanti?	Livello di errore più probabile stimato:
59,4 miliardi di euro	Livello di errore prossimo alla soglia di rilevanza	1,9 % (nel 2018: 2,4 %)

Complessivamente, la Corte stima prossimo alla soglia di rilevanza il livello di errore per la rubrica “Risorse naturali”.

Come per gli esercizi precedenti, per i pagamenti diretti, che sono basati principalmente sulla superficie dei terreni agricoli dichiarata dagli agricoltori e rappresentano il 70 % dei pagamenti della rubrica “Risorse naturali”, il livello di errore non è rilevante. Per i restanti settori (sviluppo rurale, misure di mercato, pesca, ambiente e azione per il clima), le risultanze degli audit della Corte mostrano un livello rilevante di errore.

Pagamenti diretti agli agricoltori: 70 % della spesa

Il principale strumento di gestione per i pagamenti diretti è il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), che incorpora il sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA). Il SIGC ha contribuito a ridurre il livello di errore nei pagamenti diretti e il SIPA ha avuto un ruolo significativo a tal riguardo.

Gli auditor della Corte hanno verificato 95 pagamenti diretti: 81 operazioni erano esenti da errori mentre nelle restanti sono stati rilevati errori di modesta entità.

Sviluppo rurale, misure di mercato, pesca, ambiente e azione per il clima: 30 % della spesa

Delle 156 operazioni controllate dalla Corte in questo settore, 30 erano inficiate da errori. I principali errori erano dovuti a beneficiari, attività, progetti e costi non ammissibili (cfr. esempio).

Esempio – Un progetto non ammissibile in una zona rurale

Un beneficiario, la cui attività primaria è la coltura in pieno campo in un’azienda di oltre 1 000 ettari, aveva presentato una proposta per un progetto che prevedeva la costruzione di una struttura di stoccaggio di foraggio. Le autorità nazionali hanno approvato la proposta nell’ambito di una misura per lo sviluppo di aziende specializzate nell’allevamento e l’uso di tecnologie basate sull’energia da fonti rinnovabili. Tuttavia, il beneficiario ha utilizzato gli aiuti per costruire una struttura di stoccaggio per cereali. Ciò violava la normativa nazionale, in base alla quale il sostegno per la costruzione di strutture di stoccaggio del raccolto era disponibile unicamente per aziende di dimensioni più ridotte.

Informativa della direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI) sulla regolarità della spesa per la PAC

Il direttore di ciascun organismo pagatore trasmette alla DG AGRI una dichiarazione di gestione annuale sull'efficacia dei rispettivi sistemi di controllo, assieme ad una relazione sui controlli amministrativi e i controlli in loco svolti dall'organismo stesso (le "statistiche sui controlli"). Dal 2015, allo scopo di fornire ulteriore garanzia, gli organismi di certificazione sono tenuti ad esprimere, per ciascun organismo pagatore, un giudizio ("parere") annuale sulla legittimità e regolarità delle spese per le quali gli Stati membri hanno chiesto il rimborso alla Commissione.

La DG AGRI usa le statistiche sui controlli degli organismi pagatori, operando adeguamenti in base alle risultanze degli audit svolti dagli organismi di certificazione e dei propri controlli sui sistemi e sulla spesa degli organismi pagatori, al fine di calcolare il "rischio al momento del pagamento". Per il 2019, la DG AGRI ha stimato che il rischio al pagamento fosse dell'1,9 % circa per l'insieme della spesa della PAC. Ha stimato inoltre un rischio al pagamento dell'1,6 % circa per i pagamenti diretti, del 2,7 % per lo sviluppo rurale e del 2,8 % per le misure di mercato.

Secondo la DG AGRI, nel 2019 gli organismi di certificazione hanno migliorato sensibilmente il proprio lavoro; tuttavia, la DG AGRI osserva anche che l'affidabilità dei risultati del lavoro degli organismi di certificazione è in alcuni casi limitata, a causa delle debolezze nelle metodologie di campionamento e nelle modalità di svolgimento degli audit.

La Corte ritiene che l'estensione, introdotta nel 2015, del ruolo degli organismi di certificazione nel formulare un giudizio sulla regolarità della spesa della PAC abbia costituito uno sviluppo positivo. Tuttavia, rieseguendo i controlli sulle operazioni già controllate da questi ultimi la Corte ha individuato ambiti in cui sono necessari ulteriori miglioramenti, di natura simile a quelli individuati dalla Commissione.

Politiche e procedure antifrode della PAC

La frode è un atto, o un'omissione, compiuto con l'intento di trarre in inganno, che sfocia in pagamenti indebiti. La metodologia di audit della Corte mira a verificare se le operazioni controllate siano esenti da irregolarità rilevanti, dovute a frode o a un errore non intenzionale. Ogni anno, nel verificare le operazioni, la Corte individua casi di frode presunta nella spesa della PAC.

Sia la Commissione che gli Stati membri hanno la responsabilità di affrontare le problematiche relative alle frodi. La DG AGRI organizza attività di formazione e emana orientamenti destinati agli organismi di gestione e di controllo degli Stati membri. Inoltre, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione svolge indagini su casi di presunte frodi, in collaborazione con gli organi investigativi nazionali.

Nel febbraio 2019, la DG AGRI ha avviato un progetto pilota per incoraggiare gli Stati membri ad utilizzare Arachne, uno strumento informatico in grado di aiutare gli organismi pagatori ad individuare progetti, beneficiari e contraenti a rischio di frode, conflitti di interessi e irregolarità, ai

fini di una valutazione più approfondita. Un approccio analogo è già attuato per la spesa della Coesione.

La Corte ha rilevato quanto segue:

- o la DG AGRI aveva aggiornato l'analisi dei rischi di frode, l'ultima volta, nel 2016;
- o né l'OLAF né la DG AGRI hanno valutato le misure adottate dagli Stati membri per prevenire e contrastare le frodi nella spesa della PAC;
- o a marzo 2020, dodici organismi pagatori in nove Stati membri partecipavano al progetto pilota "Arachne for AGRI".

Raccomandazioni della Corte

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- o aggiornare con maggior frequenza la propria analisi dei rischi di frode concernenti la PAC;
- o analizzare le misure di prevenzione delle frodi attuate dagli Stati membri e
- o divulgare le migliori pratiche per quanto concerne l'uso dello strumento Arachne, al fine di promuoverne ulteriormente l'utilizzo da parte degli organismi pagatori.



Per saperne di più: informazioni complete sull'audit espletato dalla Corte sulle spese per la rubrica "Risorse naturali" sono contenute nel capitolo 6 della [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019](#).



Sicurezza e cittadinanza

Spesa totale: 3,3 miliardi di euro

Cosa è stato controllato

Questa rubrica di spesa raggruppa varie politiche, il cui obiettivo comune è rafforzare il concetto di cittadinanza europea creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne.

La gestione dell'attuazione della rubrica "Sicurezza e cittadinanza" è prevalentemente condivisa fra gli Stati membri e la direzione generale della Migrazione e degli affari interni (DG HOME) della Commissione. Nell'ambito di questa rubrica, i principali fondi sono:

- o il Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF), il cui obiettivo è di contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e porre in atto un approccio comune dell'UE in materia di asilo e immigrazione;
- o il Fondo Sicurezza interna (ISF), che finanzia la cooperazione in materia di applicazione della legge nell'UE e la gestione delle frontiere esterne dell'Unione.

Nel 2019, questi due Fondi hanno rappresentato poco meno della metà (45 %) della spesa dell'UE in questa rubrica.

Un ulteriore 29 % è rappresentato dalla spesa di 14 agenzie decentrate impegnate nell'attuazione delle priorità fondamentali dell'UE nei settori della migrazione e sicurezza, della cooperazione giudiziaria e della sanità. La Corte redige relazioni distinte sulle agenzie dell'UE nelle relazioni annuali specifiche, oltre a un documento annuale di sintesi denominato "Relazione annuale sulle agenzie dell'UE per l'esercizio finanziario 2019".

Per il 2019, la spesa soggetta a audit per questa rubrica è ammontata in valore a 3,0 miliardi di euro (cfr. [figura 1](#)).

Cosa è stato riscontrato

Per il 2019, la Corte ha esaminato sistemi selezionati concernenti le principali politiche attuate nell'ambito di questa rubrica, compreso il lavoro espletato dalle autorità di audit nazionali per l'AMIF e l'ISF, ed ha esaminato un ridotto numero di operazioni.

Tutte le autorità di audit esaminate avevano sviluppato e applicato procedure dettagliate di qualità sufficiente per redigere relazioni, così come previsto dalle norme applicabili. In taluni casi, come per la copertura minima in caso di sub-campionamento, la Commissione ha constatato che l'attività svolta dalle autorità di audit era insufficiente. La Corte ha individuato ulteriori carenze nel lavoro espletato da queste ultime, sebbene dette carenze non fossero rilevanti.

Per quanto riguarda gli orientamenti della Commissione a dette autorità di audit, la Corte ha constatato la necessità di ulteriori chiarimenti relativi all'approccio dell'utilizzo di campionamento non statistico. Per di più, ha rilevato che alcune autorità di audit non utilizzavano la medesima definizione di "pagamento intermedio". Ciò ha avuto ripercussioni sulla comparabilità delle risultanze dei rispettivi audit.

Relazioni annuali di attività e altre disposizioni in materia di governance

Nel complesso, le informazioni fornite dalla DG HOME e dalla direzione generale della Giustizia e dei consumatori (DG JUST) nelle rispettive relazioni annuali di attività riguardo alla regolarità delle operazioni sottostanti hanno corroborato le constatazioni e le conclusioni della Corte.

Raccomandazioni della Corte

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- o emanare orientamenti destinati alle autorità di audit degli Stati membri sul campionamento e sul calcolo del tasso di errore;
- o fornire istruzioni alle autorità di audit su come documentare in modo adeguato il proprio lavoro.



Per saperne di più: informazioni complete sull'audit espletato dalla Corte sulle spese dell'UE di cui alla rubrica "Sicurezza e cittadinanza" sono contenute nel capitolo 7 della [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019](#).



Ruolo mondiale dell'Europa

Spesa totale: 10,1 miliardi di euro

Cosa è stato controllato

La spesa in questa rubrica comprende le spese nell'ambito della politica estera, della promozione dei valori dell'UE all'estero, del sostegno ai paesi candidati e potenziali candidati all'adesione all'UE, nonché l'aiuto allo sviluppo e gli aiuti umanitari ai paesi in via di sviluppo e ai paesi vicini (ad eccezione della spesa a titolo dei *Fondi europei di sviluppo*).

La spesa nell'ambito della rubrica "Ruolo mondiale dell'Europa" è gestita:

- o direttamente da alcune direzioni generali della Commissione, in particolare dalla direzione generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo (DG DEVCO) e dalla direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento (DG NEAR), attraverso i servizi centrali di Bruxelles o le delegazioni dell'UE in più di 150 paesi beneficiari;
- o indirettamente dai paesi beneficiari e da organizzazioni internazionali, per mezzo di una vasta gamma di strumenti di cooperazione e metodi di erogazione.

Per il 2019, la spesa soggetta a audit per questa rubrica è ammontata in valore a 8,2 miliardi di euro (cfr. *figura 1*).

Cosa è stato riscontrato

Per il 2019, sono stati rilevati 11 errori quantificabili che hanno avuto un'incidenza finanziaria sugli importi imputati al bilancio dell'UE. Sono stati anche riscontrati altri 11 casi di inosservanza delle disposizioni normative e finanziarie.

Le operazioni relative al sostegno al bilancio e ai progetti attuati da organizzazioni internazionali ai quali era stato applicato l'"approccio nozionale" (secondo cui parte dei costi non ammissibili al finanziamento dell'UE può essere finanziata da altri donatori nell'ambito di una misura a finanziamento congiunto) sono risultate meno soggette ad errore. Per il 2019, in questi ambiti non sono stati riscontrati errori.

Studio sul TER della DG NEAR

Nel 2019, la DG NEAR ha commissionato a un contraente esterno il suo quinto studio sul tasso di errore residuo (TER), per stimare il livello di errore residuo una volta completate tutte le verifiche di gestione volte a prevenire, individuare e correggere gli errori per l'intero ambito di sua competenza.

Per il terzo anno consecutivo, il TER complessivo stimato nello studio era al inferiore alla soglia di rilevanza del 2 % stabilita dalla stessa Commissione.

Lo studio sul TER della Commissione non costituisce un incarico di *assurance* o un audit. La Corte continua ad avere riserve circa l'affidabilità delle risultanze dello studio.

Fattori che distorcono i risultati dello studio sul TER della Commissione

- Limitazioni delle verifiche sulle procedure di appalto pubblico (ad esempio, sulle ragioni per cui alcune offerte sono state scartate, sulla conformità delle offerte prescelte a tutti i criteri di selezione e aggiudicazione o sulle motivazioni del ricorso alle aggiudicazioni dirette);
- metodo adottato per la stima del TER, che lascia al contraente ampio margine di interpretazione nello stimare i singoli errori.

Inoltre, per circa metà delle operazioni incluse nel campione utilizzato, lo studio sul TER si basa interamente o in parte su precedenti attività di controllo. Per queste operazioni, il contraente svolge controlli limitati o non ne espleta affatto, facendo piuttosto affidamento sul lavoro svolto in precedenza. La finalità dello studio sul TER è individuare errori non rilevati in occasione del lavoro di controllo precedente. Facendo affidamento sul lavoro di controllo precedente, lo studio sul TER non misura in modo completo detti errori.

Nelle relazioni annuali sugli esercizi 2017 e 2018, la Corte ha già segnalato le limitazioni della metodologia dello studio sul TER. Di conseguenza, per le dichiarazioni di affidabilità concernenti gli esercizi 2018 e 2019, la Corte ha effettuato verifiche supplementari negli ambiti in cui erano state riscontrate tali limitazioni. Gli auditor della Corte hanno selezionato, su base casuale, sei operazioni dai precedenti studi sul TER, ossia una media di due operazioni per ogni delegazione dell'UE visitata. Tre di queste erano inficiate da errori.

La Corte aveva già raccomandato in precedenza alla Commissione di aumentare, nel campione del TER, la ponderazione delle sovvenzioni a gestione diretta, a causa del rischio di errore relativamente elevato. In risposta, la DG NEAR ha introdotto un tasso di errore aggiuntivo per le sovvenzioni a gestione diretta (il "coefficiente per le sovvenzioni"). Per questo tasso, però, ha applicato un livello di affidabilità più basso (80 %) di quello applicato per l'insieme del TER (95 %). Di conseguenza, la stima dell'errore per le sovvenzioni gestite direttamente è stata meno precisa, nonostante il loro più alto livello di rischio.

Esame della relazione annuale di attività della DG NEAR

La Corte ha esaminato la relazione annuale di attività 2019 della DG NEAR senza rilevare informazioni che potessero essere in contraddizione con quanto da essa constatato. Tuttavia, la DG NEAR non ha fatto riferimento alle limitazioni dello studio sul TER, un elemento importante per la dichiarazione di affidabilità della DG.

Raccomandazioni della Corte

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- o indicare le limitazioni dello studio sul TER nella RAA della DG NEAR relativa al 2020 e in quelle future;
- o aumentare il livello di affidabilità utilizzato dalla DG NEAR nella propria metodologia per calcolare il coefficiente per le sovvenzioni, portandolo allo stesso livello applicato al resto della popolazione TER, onde riflettere con maggiore precisione il rischio più elevato nel settore delle sovvenzioni in regime di gestione diretta;
- o individuare tipi di errori ricorrenti, come quelli concernenti l'IVA o la registrazione delle ore di lavoro, e rafforzare i controlli su detti errori.



Per saperne di più: informazioni complete sull'audit espletato dalla Corte sulle spese dell'UE di cui alla rubrica "Ruolo mondiale dell'Europa" sono contenute nel capitolo 8 della [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019](#).



Amministrazione

Spesa totale: 10,4 miliardi di euro

Cosa è stato controllato

L'audit della Corte ha riguardato le spese amministrative delle istituzioni e degli organi e organismi dell'UE seguenti: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di giustizia, la Corte dei conti, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, il Mediatore europeo, il Garante europeo della protezione dei dati e il Servizio europeo per l'azione esterna.

Nel 2019, le spese amministrative delle istituzioni e degli organi e organismi sono ammontate in totale a 10,4 miliardi di euro (cfr. *figura 1*). Tale importo comprendeva la spesa per le risorse umane (circa il 60 % del totale), gli immobili, gli impianti e le apparecchiature, l'energia, le comunicazioni e le tecnologie dell'informazione.

Un revisore esterno espleta l'audit dei rendiconti finanziari della Corte. Ogni anno, la Corte ne pubblica il giudizio di audit e la relazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e sul proprio sito Internet.

Cosa è stato riscontrato

Importo sottoposto ad audit	La spesa è inficiata da errori rilevanti?
10,4 miliardi di euro	No. Esente da errori rilevanti nel 2019 e nel 2018

Per il 2019, la Corte ha selezionato alcuni sistemi di supervisione e di controllo del Comitato economico e sociale europeo, del Comitato delle regioni e del Garante europeo della protezione dei dati. Ha inoltre esaminato 45 operazioni.

Come per esercizi precedenti, la Corte stima che il livello di errore sia inferiore alla soglia di rilevanza.

Gli auditor della Corte non hanno individuato criticità specifiche concernenti il Consiglio, la Corte di giustizia, il Servizio europeo per l'azione esterna, il Comitato delle regioni, il Mediatore europeo, il Garante europeo della protezione dei dati o la Corte dei conti. Per quanto riguarda la Commissione, la Corte ha riscontrato meno errori, rispetto agli anni precedenti, relativi alle spese per il personale e alla gestione degli assegni familiari da parte dell'Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali. Per quanto riguarda il Parlamento europeo, gli auditor della Corte hanno rilevato errori in un pagamento a un partito politico. Il Comitato economico e sociale europeo non ha ancora sviluppato una politica per la gestione delle funzioni sensibili in linea con le proprie norme di controllo interno. Non ha elaborato alcuna definizione di posti o funzioni sensibili, né ha effettuato un'analisi dei rischi al fine di adottare controlli di mitigazione e, in ultima istanza, una politica in

materia di mobilità interna. La Corte ha inoltre rilevato che, dal 2014, il Comitato economico e sociale europeo non effettua una valutazione completa dei rischi.

Meno funzionari UE, più agenti contrattuali

La Corte ha analizzato l'evolversi della situazione dell'organico delle istituzioni e degli organi e organismi dell'UE tra il 2012 e il 2018. È emerso che le istituzioni e gli organi e organismi dell'UE avevano ridotto il numero di posti per funzionari (ossia, personale permanente e agenti temporanei) di 1 409 unità (3 %), aumentando al contempo gradualmente il numero di agenti contrattuali da 8 709 a 11 962. Nel corso di detto periodo, la percentuale degli agenti contrattuali nella forza lavoro totale prevista è aumentata, passando dal 17 % al 22 %.

Il numero di agenti contrattuali aggiuntivi assunti nel corso dell'esercizio varia notevolmente da un'istituzione all'altra. Ciò riflette in parte il modo in cui i nuovi compiti derivanti da priorità in rapida evoluzione e dalla risposta a situazioni urgenti o speciali, come la crisi migratoria, sono venuti ad aggiungersi al carico di lavoro in determinati ambiti.

Tra il 2012 e il 2018, i costi salariali totali sono aumentati del 15 %, passando da 4 116 milioni di euro a 4 724 milioni di euro. Detti costi sono aumentati del 12 % per il personale permanente e per gli agenti temporanei e del 59 % per gli agenti contrattuali. I principali fattori che hanno influito sono stati l'espansione della forza lavoro totale, l'indicizzazione annuale della retribuzione, le promozioni del personale e gli aumenti di scatto all'interno dei gradi. Per gli agenti contrattuali, vi è stato anche un aumento della percentuale di coloro che ricoprono i gradi più alti (III e IV).

Raccomandazioni della Corte

La Corte raccomanda:

- al Comitato economico e sociale europeo di attuare una politica di gestione delle funzioni sensibili, sulla base di una valutazione completa dei rischi che consenta di individuare i controlli di mitigazione in funzione delle dimensioni del Comitato e della natura delle sue attività.



Per saperne di più: informazioni complete sull'audit espletato dalla Corte sulle spese dell'UE per la rubrica "Amministrazione" sono contenute nel capitolo 9 della [relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019](#).



Fondi europei di sviluppo

Spesa totale: 3,8 miliardi di euro

Cosa è stato controllato

Istituiti nel 1959, i Fondi europei di sviluppo (FES) rappresentano lo strumento principale con cui l'Unione europea (UE) fornisce aiuti, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, agli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), nonché ai paesi e territori d'oltremare (PTOM). L'accordo di partenariato, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 per un periodo di 20 anni ("accordo di Cotonou"), è il quadro normativo che disciplina attualmente le relazioni dell'UE con i paesi ACP e gli PTOM. Il suo obiettivo primario è di ridurre e, infine, eliminare la povertà.

Per il 2019, il valore totale della spesa soggetta a audit in questo settore è ammontata a 3,4 miliardi di euro. Questa spesa è relativa all'ottavo, nono, decimo e undicesimo FES.

I FES sono gestiti dalla Commissione al di fuori del quadro del bilancio generale dell'UE, e la principale DG responsabile è la direzione generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo (DG DEVCO).

Cosa è stato riscontrato

I conti relativi all'esercizio 2019 presentano fedelmente la posizione finanziaria dei FES, i risultati delle loro operazioni, i flussi di cassa e le variazioni dell'attivo netto.

La Corte conclude inoltre che le entrate dei FES non erano inficiate da errori rilevanti.

Importo sottoposto ad audit	La spesa è inficiata da errori rilevanti?	Livello di errore più probabile stimato:
3,4 miliardi di euro	Sì	3,5 % (2018: 5,2 %)

Per l'audit della regolarità delle operazioni, è stato esaminato un campione di 126 operazioni rappresentativo dell'intera gamma di spese sostenute nell'ambito del FES. Il campione comprendeva 17 operazioni relative al fondo fiduciario Bêkou e al fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa, 89 operazioni autorizzate da 19 delegazioni dell'UE e 20 pagamenti approvati dai servizi centrali della Commissione.

Poiché parte della popolazione di audit presa in esame dalla Corte era oggetto dello studio della DG DEVCO sul tasso di errore residuo (TER) del 2019, gli auditor della Corte hanno incluso nel campione altre 14 operazioni alle quali sono stati applicati, previo aggiustamento, i risultati di tale studio. In totale, il campione comprendeva quindi 140 operazioni, conformemente al modello di affidabilità della Corte. Nei casi in cui sono stati riscontrati errori nelle operazioni, la Corte ha analizzato i relativi sistemi per individuarne le debolezze.

Come negli esercizi precedenti, la Commissione e i suoi partner attuatori hanno commesso più errori nelle operazioni relative ai *programmi a preventivo*, alle *sovvenzioni* e agli *accordi di contributo* con le organizzazioni internazionali nonché agli *accordi di delega* con le agenzie di cooperazione degli Stati membri dell'UE, che non in quelle relative ad altre forme di sostegno (riguardanti, ad esempio, gli appalti di opere, forniture e servizi). Delle 65 operazioni di questo tipo esaminate dagli auditor della Corte, 25 (38 %) contenevano errori quantificabili, pari al 71,7 % del livello di errore stimato. In due ambiti, le operazioni esaminate non presentavano errori. Si tratta del sostegno al bilancio (sette operazioni controllate) e di operazioni in cui l'“approccio nozionale” era stato applicato a progetti finanziati da più donatori e attuati da organizzazioni internazionali (13 operazioni sottoposte ad audit).

Esempio – Spese non sostenute: impegni presentati come spese

La Commissione ha concluso un accordo di delega con una organizzazione internazionale in merito ad un progetto regionale di sviluppo del settore privato attuato in numerosi paesi dei Caraibi. Il valore totale del contratto era di 27,2 milioni di euro e il contributo dell'UE ammontava a 23,9 milioni di euro. Nell'esaminare la ripartizione della spesa che accompagna la relazione finanziaria, la Corte ha rilevato che gli importi indicati non corrispondevano, per tutte le linee di bilancio, alla contabilità sottostante. I costi indicati superavano di 2,3 milioni di euro i costi realmente sostenuti per il periodo in questione. La differenza era imputabile, per la maggior parte, al fatto che il beneficiario aveva presentato importi impegnati per spese future come spese già sostenute, mentre per il resto era attribuibile a vari aggiustamenti.

Misure preventive e correttive

In nove casi di errori aventi incidenza finanziaria sugli importi imputati al bilancio dell'UE, e in sei altri casi di errori, la Commissione disponeva di informazioni sufficienti per prevenire o individuare e correggere l'errore prima di accettare la spesa. Se la Commissione avesse utilizzato in maniera adeguata tutte le informazioni di cui disponeva, il livello di errore stimato sarebbe stato inferiore di 1,4 punti percentuali. La Corte ha individuato altre quattro operazioni contenenti errori che avrebbero dovuto essere rilevati dai revisori esterni e dai supervisor. I casi indicati hanno inciso per 0,4 punti percentuali sul livello di errore stimato.

Studio sul TER della DG DEVCO

Nel 2019, la DG DEVCO ha commissionato a un contraente esterno il suo ottavo studio sul tasso di errore residuo (TER), per stimare il livello di errore residuo una volta completate tutte le verifiche di

gestione, al fine di prevenire, individuare e correggere gli errori per l'intero ambito di sua competenza. Per lo studio sul TER del 2019, la DG DEVCO ha aumentato le dimensioni del campione da 240 a 480 operazioni. Ciò le ha consentito di presentare tassi di errore distinti per le spese finanziate dal bilancio generale dell'UE e quelle finanziate dai FES, in aggiunta al tasso di errore complessivo concernente la somma di entrambe. Per il quarto anno consecutivo, il TER complessivo stimato nello studio era inferiore alla soglia di rilevanza del 2 % stabilita dalla stessa Commissione.

Lo studio sul TER non costituisce un incarico di *assurance* o un audit; è basato sulla metodologia e sul manuale sul TER fornito dalla DG DEVCO. Come per gli esercizi precedenti, sono state individuate limitazioni che hanno contribuito alla sottostima del tasso di errore residuo. Anche gli studi dei tre anni precedenti presentavano debolezze e indicavano un TER inferiore alla soglia di rilevanza.

Fattori che distorcono i risultati dello studio sul TER della Commissione

- Limitazioni delle verifiche sulle procedure di appalto pubblico (ad esempio, sulle ragioni per cui alcune offerte sono state scartate, sulla conformità delle offerte prescelte a tutti i criteri di selezione e aggiudicazione o sulle motivazioni del ricorso alle aggiudicazioni dirette);
- basso numero di controlli in loco nei paesi in cui erano attuati i progetti;
- metodo di stima del TER, che lascia ampia discrezionalità al contraente nel decidere se vi siano ragioni logistiche e giuridiche sufficienti da impedire un accesso tempestivo ai documenti relativi a un'operazione e quindi nello stimare il tasso di errore.

Inoltre, per più della metà (58 %) delle operazioni, lo studio sul TER si basa interamente o in parte su precedenti attività di controllo. Per queste operazioni, il contraente svolge controlli limitati o non ne espleta affatto, facendo piuttosto affidamento sul lavoro svolto in precedenza nell'ambito del quadro di controllo della DG DEVCO. L'eccessivo affidamento fatto sul lavoro di controllo precedente è contrario alla finalità stessa dello studio sul TER, che consiste per l'appunto nell'individuare gli errori che sono sfuggiti a questi controlli.

Aspetti relativi alla performance

L'audit ha consentito alla Corte non solo di esaminare la regolarità delle operazioni, ma anche di formulare osservazioni su aspetti relativi alla performance connessi alle operazioni selezionate. La Corte ha svolto verifiche, basate su una serie di quesiti di audit, su alcuni progetti già completati o in procinto di esserlo, formulando, ove pertinente per l'audit nel suo insieme, osservazioni puntuali su progetti.

Le visite in loco della Corte hanno evidenziato casi in cui i finanziamenti erano stati usati in maniera efficace e avevano contribuito al conseguimento degli obiettivi dei progetti. La Corte ha però

rilevato anche casi in cui l'efficacia e l'efficienza dell'azione erano state compromesse, poiché i servizi, i beni o i lavori appaltati non erano utilizzati come previsto, o la sostenibilità dei progetti non era stata assicurata.

Esempio – La sostenibilità del progetto non è garantita

La Commissione ha firmato un accordo di contributo con una organizzazione internazionale nell'ambito di un progetto per sostenere la formazione professionale in Costa d'Avorio. Dall'audit della Corte è emerso che la sostenibilità del progetto non era stata assicurata. Dal 2012, la dotazione di funzionamento fornita dal governo alle scuole professionali era diminuita del 52 %. Nello stesso periodo, la popolazione studentesca era aumentata del 130 %. Di conseguenza, il finanziamento pubblico disponibile non era sufficiente per consentire alle scuole di provvedere alla manutenzione degli edifici e dell'attrezzatura e di acquistare il necessario materiale di consumo.

Esame della relazione annuale di attività della DG DEVCO

La mancanza di riserve nella RAA 2019 della DG DEVCO è, a giudizio della Corte, ingiustificata e riconducibile in parte alle limitazioni dello studio sul TER.

Inoltre, per la prima volta la Commissione ha applicato una norma in virtù della quale una riserva non è necessaria se il singolo settore di spesa a cui si applicherebbe rappresenta meno del 5 % dei pagamenti totali e ha un impatto finanziario inferiore a 5 milioni di euro. Di conseguenza, non vengono più espresse riserve per alcuni settori in cui erano già state formulate negli anni precedenti, anche se il rischio a cui si riferiscono permane.

Raccomandazioni della Corte

La Corte raccomanda alla Commissione di:

- migliorare ulteriormente la metodologia e il manuale usato per lo studio sul TER per affrontare le problematiche individuate nella relazione, al fine di rendere più affidabile il tasso di errore indicato nello studio;
- formulare riserve per tutti gli ambiti risultati ad alto rischio, a prescindere dalla percentuale della spesa totale che rappresentano e dalla rispettiva incidenza finanziaria.



Per saperne di più: informazioni complete sull'audit espletato dalla Corte sui FES sono contenute nella [Relazione annuale per l'esercizio finanziario 2019](#) sulle attività finanziate dall'ottavo, nono, decimo e undicesimo Fondo europeo di sviluppo.

Informazioni sul contesto

La Corte dei conti europea e le sue attività

La Corte dei conti europea (“la Corte”) è il revisore esterno indipendente dell’Unione europea. Ha sede a Lussemburgo e conta un organico di circa 900 persone, di tutte le nazionalità dell’UE, che svolgono attività di audit o di supporto.

La sua missione consiste nel contribuire a migliorare la gestione amministrativa e finanziaria dell’UE, promuovere il rispetto dell’obbligo di rendiconto e la trasparenza e fungere da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell’UE.

Le relazioni e i giudizi di audit della Corte sono un elemento essenziale della catena di responsabilità dell’UE. Servono a far sì che i responsabili della gestione dell’attuazione delle politiche e dei programmi dell’UE, ossia la Commissione, le altre istituzioni e gli organismi dell’UE e le amministrazioni degli Stati membri, rispondano del proprio operato.

La Corte segnala i rischi, fornisce garanzie, evidenzia carenze e buone pratiche ed offre orientamenti ai responsabili delle politiche e ai legislatori dell’UE su come migliorare la gestione delle politiche e dei programmi dell’Unione europea. Con il suo lavoro, fa in modo che i cittadini dell’UE sappiano come viene speso il loro denaro.



Documenti prodotti dalla Corte

La Corte produce:

- relazioni annuali, che contengono principalmente le risultanze degli audit finanziari e di conformità concernenti il bilancio dell'UE e i Fondi europei di sviluppo, ma che riguardano anche aspetti relativi alla performance e alla gestione di bilancio;
- relazioni speciali, che presentano le risultanze di audit selezionati su specifici settori di spesa o di intervento dell'UE o su temi relativi al bilancio e alla gestione;
- relazioni annuali specifiche concernenti le agenzie, gli organismi decentrati e le imprese comuni dell'UE;
- pareri su atti normativi nuovi o aggiornati aventi un impatto significativo sulla gestione finanziaria, formulati su richiesta di un'altra istituzione o di propria iniziativa;
- analisi che descrivono politiche, sistemi, strumenti o argomenti più mirati, o forniscono informazioni al riguardo.

Infine, le rassegne preliminari all'audit riportano informazioni di base su un compito di audit imminente o in corso.

Uno sguardo sull'approccio di audit adottato per la dichiarazione di affidabilità della Corte

I giudizi espressi nella dichiarazione di affidabilità della Corte sono basati su elementi probatori oggettivi, ottenuti mediante verifiche di audit, conformemente a principi di audit internazionali.

Come affermato nella strategia 2018-2020, la Corte ha deciso di vagliare alcune opzioni per l'utilizzo delle informazioni concernenti la legittimità e regolarità fornite dalle entità controllate. In altre parole, la Corte intende in futuro, ove possibile, esprimersi sull'affidabilità delle dichiarazioni (dei responsabili in materia di gestione) della Commissione. Tuttavia, la Corte ha incontrato difficoltà, come ad esempio in relazione alla disponibilità di informazioni tempestive e attendibili, che ostacolano attualmente i progressi della Corte.

Affidabilità dei conti

I conti annuali dell'UE forniscono informazioni complete ed esatte?

Ogni anno, centinaia di migliaia di voci contabili vengono iscritte nei conti annuali dalle direzioni generali della Commissione, che attingono informazioni da moltissime fonti (compresi gli Stati membri). La Corte verifica che i processi contabili funzionino in modo appropriato e che i dati contabili che ne risultano siano completi, correttamente registrati e adeguatamente presentati nei rendiconti finanziari dell'UE. Per l'audit sull'affidabilità dei conti, la Corte ha applicato l'approccio di attestazione sin dal 1994, quando ha espresso il suo primo giudizio.

- La Corte valuta il sistema contabile per accertare che costituisca una buona base per produrre dati attendibili;
- vaglia le procedure contabili fondamentali per accertarne il corretto funzionamento;
- effettua controlli analitici dei dati contabili per verificarne la presentazione coerente e la plausibilità;
- controlla direttamente un campione di scritture contabili per verificare l'esistenza delle operazioni sottostanti e l'esatta registrazione delle stesse;
- controlla i rendiconti finanziari per assicurarsi che presentino fedelmente la situazione finanziaria.

Regolarità delle operazioni

Le operazioni di pagamento in conto spesa e di acquisizione delle entrate alla base dei conti dell'UE sono conformi alle norme?

Il bilancio UE prevede milioni di pagamenti a beneficiari, non solo nell'UE, ma anche nel resto del mondo. La maggior parte di questa spesa è gestita dagli Stati membri. Per ottenere gli elementi probatori di cui necessitano, gli auditor della Corte valutano i sistemi con cui sono amministrati e controllati i pagamenti in conto spesa e l'acquisizione delle entrate (ossia i pagamenti finali e la liquidazione degli anticipi) ed esaminano un campione di operazioni.

Laddove i pertinenti principi internazionali di audit sono stati rispettati, gli auditor della Corte esaminano e rieseguono le verifiche e i controlli svolti dai responsabili dell'esecuzione del bilancio dell'UE. La Corte tiene quindi pienamente conto delle eventuali misure correttive adottate sulla base di tali verifiche.

- Valuta i sistemi concernenti le entrate e le spese per stabilirne l'efficacia nel garantire la regolarità delle operazioni.
- Gli auditor della Corte estraggono campioni statistici di operazioni sulla base dei quali effettuano verifiche dettagliate. Esaminano le operazioni campionate in maniera approfondita, anche presso i destinatari finali (ad esempio, agricoltori, istituti di ricerca o imprese che eseguono lavori o forniscono servizi a seguito di un appalto pubblico), al fine di ottenere la prova che ciascun evento in questione sussista veramente, sia correttamente registrato e conforme alle norme che disciplinano i pagamenti.
- Gli auditor della Corte analizzano gli errori e li classificano come quantificabili o non quantificabili. Le operazioni sono inficiate da errori quantificabili se, in base alle norme, il pagamento non avrebbe dovuto essere autorizzato. La Corte estrapola gli errori quantificabili per stimare il livello di errore per l'insieme del bilancio dell'UE e quello di ciascun settore in cui effettua una valutazione specifica.
- Applica il livello del 2 % come soglia di rilevanza per esprimere il proprio giudizio e tiene conto anche di altre fonti di informazioni pertinenti, come le relazioni annuali di attività e le relazioni di altri revisori esterni.
- Quando riscontra un livello di errore rilevante nelle operazioni controllate, la Corte deve stabilire se gli errori siano o meno "pervasivi". La Corte può giudicarli pervasivi per varie ragioni, ad esempio quando vengono rilevati in una parte sostanziale della popolazione controllata. Se è questo il caso, vi sono elementi su cui basare un giudizio negativo. Dal 2016, la Corte individua settori a basso rischio e settori ad alto rischio del bilancio dell'UE. Quando la spesa ad alto rischio inficiata da errori rilevanti costituisce una parte sostanziale della popolazione controllata, la Corte ritiene che l'errore sia pervasivo e, quindi, esprime un giudizio negativo.
- Tutte le constatazioni della Corte vengono discusse sia con le autorità degli Stati membri sia con la Commissione, per confermare l'esattezza dei fatti.



Tutte le pubblicazioni della Corte sono consultabili nel suo sito Internet: <http://www.eca.europa.eu>. Maggiori informazioni sulle procedure di audit applicate ai fini della dichiarazione di affidabilità sono contenute nell'allegato 1.1 - Approccio e metodologia di audit, del capitolo 1 della [relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'UE per l'esercizio 2019](#).

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Per le fotografie seguenti è autorizzato il riutilizzo, purché siano citati il titolare dei diritti d'autore, la fonte e il nome dei fotografi/architetti (ove riportato):

Pag. 4: © Unione europea, 2020, Corte dei conti europea.

Pag. 5: © Unione europea, 2013, Corte dei conti europea. Architetti: Paul Noël (edificio K1, 1988) e Jim Clemes (edificio K2, 2004, ed edificio K3, 2013).

Pag. 7: © Unione europea, 2018, Parlamento europeo / Mathieu Cugnot.

Pag. 38 (a sinistra): © Unione europea, 2015 / Angelos Tzortzinis.

Pag. 38 (a destra): © Unione europea, 2011 / Philippe Terasse.

Pag. 44: © Unione europea, 2020 / Etienne Ansotte.

Pag. 49: © Unione europea, 2019, Corte dei conti europea.

Pag. 50: © Unione europea, 2020, Corte dei conti europea.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Pag. 14: © Shutterstock / Rawpixel.com.

Pag. 24: © Shutterstock / Nopphon_1987.

Pag. 28 (in alto a sinistra): © Shutterstock / Pressmaster.

Pag. 28 (in alto a destra): © Shutterstock / geniusksy.

Pag. 28 (in basso): © Shutterstock / MONOPOLY919.

Pag. 32 (a sinistra): © Shutterstock / Jaggat Rashidi.

Pag. 32 (a destra): © Shutterstock / Pagina.

Pag. 36 (a sinistra): © Shutterstock / MMCez.

Pag. 36 (a destra): © Shutterstock / Ekaterina Kondratova.

Pag. 41 (a sinistra): © Shutterstock / stockphoto mania.

Pag. 41 (a destra): © Shutterstock / Riccardo Mayer.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

Per contattare l'UE

Di persona

I centri di informazione Europe Direct sono centinaia, disseminati in tutta l'Unione europea. Potete trovare l'indirizzo del centro più vicino sul sito

https://europa.eu/european-union/contact_it

Telefonicamente o per email

Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande sull'Unione europea. Il servizio è contattabile:

- al numero verde: 00 800 6 7 8 9 10 11 (presso alcuni operatori queste chiamate possono essere a pagamento),
- al numero +32 22999696, oppure
- per e-mail dal sito https://europa.eu/european-union/contact_it

Per informarsi sull'UE

Online

Il portale Europa contiene informazioni sull'Unione europea in tutte le lingue ufficiali:

https://europa.eu/european-union/index_it

Pubblicazioni dell'UE

È possibile scaricare o ordinare pubblicazioni dell'UE gratuite e a pagamento dal sito

<http://publications.europa.eu/it/publications>

Le pubblicazioni gratuite possono essere richieste in più esemplari contattando Europe Direct o un centro di informazione locale (cfr. https://europa.eu/european-union/contact_it).

Legislazione dell'UE e documenti correlati

La banca dati Eur-Lex contiene la totalità della legislazione UE dal 1952 in poi in tutte le versioni linguistiche ufficiali: <http://eur-lex.europa.eu>

Open Data dell'UE

Il portale Open Data dell'Unione europea (<http://data.europa.eu/euodp/it>) dà accesso a un'ampia serie di dati prodotti dall'Unione europea. I dati possono essere liberamente utilizzati e riutilizzati per fini commerciali e non commerciali.

Breve introduzione alla “Sintesi dell’audit dell’UE per il 2019”

La “Sintesi dell’audit dell’UE per il 2019” illustra brevemente le relazioni annuali della Corte sul bilancio generale dell’UE e sui Fondi europei di sviluppo per l’esercizio 2019, nelle quali la Corte presenta la dichiarazione sull’affidabilità dei conti e sulla legittimità e regolarità delle operazioni che ne sono alla base. Espone, inoltre, in sintesi le constatazioni essenziali della Corte sulle entrate e sui principali settori di spesa nel quadro del bilancio dell’UE e dei Fondi europei di sviluppo, le constatazioni relative alla gestione finanziaria e di bilancio nonché il seguito dato a precedenti raccomandazioni.

Il testo integrale delle relazioni è disponibile sul sito Internet della Corte eca.europa.eu.

La Corte dei conti europea è il revisore esterno indipendente dell’UE. Segnala i rischi, fornisce garanzie, evidenzia carenze e buone pratiche ed offre orientamenti ai responsabili delle politiche e ai legislatori dell’UE per migliorare la gestione delle politiche e dei programmi dell’Unione. Con il suo lavoro, fa in modo che i cittadini dell’UE sappiano come viene speso il loro denaro.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell’Unione europea