



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 22 dicembre 2008 (06.01.09)
(OR. en)**

17592/08

FIN 573

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 19 dicembre 2008
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti
Verso un'intesa sul concetto di rischio di errore tollerabile

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2008) 866 definitivo.

All.: COM(2008) 866 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.12.2008
COM(2008) 866 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E ALLA CORTE DEI CONTI**

Verso un'intesa sul concetto di rischio di errore tollerabile

{SEC(2008)3054}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA CORTE DEI CONTI

Verso un'intesa sul concetto di rischio di errore tollerabile

1. CONTESTO

Alla presentazione della sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 2007 la Corte dei conti europea ha riferito di aver riscontrato un "livello rilevante" di errori in settori che rappresentano il 54% del bilancio dell'UE. Più precisamente, la Corte ha riscontrato tassi di errore superiori alla soglia del 2% nei settori "Sviluppo rurale", "Ambiente", "Coesione", "Ricerca", "Energia", "Trasporti", "Aiuti esterni", "Aiuti allo sviluppo", "Allargamento", "Istruzione" e "Cittadinanza".

Di conseguenza, l'autorità di bilancio e l'opinione pubblica hanno l'impressione che l'UE sia incapace di gestire adeguatamente la maggior parte delle sue principali politiche. La relazione della Corte assegna "cartellini gialli" e "cartellini rossi" ad alcune delle probabili future priorità di spesa del bilancio dell'UE, nel contesto della revisione del bilancio e della crisi economica e finanziaria mondiale. La Commissione si è impegnata a fondo per risolvere la situazione, compiendo negli ultimi quattro anni significativi progressi concreti.

Sarebbero ovviamente di aiuto maggiori e migliori controlli a tutti i livelli. Anche la semplificazione normativa affronterà l'elevata quota di errori riconducibile ai beneficiari finali che presentano dichiarazioni dei costi superiori al dovuto, oppure interpretano o applicano erroneamente le norme e i regolamenti - spesso complessi - che disciplinano i fondi UE.

Ma come evidenziato anche dalla Corte, le modalità di erogazione dei fondi UE, versati a milioni di beneficiari in tutta l'Unione sulla scorta dell'autocertificazione dei destinatari dei contributi, sono intrinsecamente rischiose. E oltre i confini dell'Unione, l'Europa si occupa attivamente di cooperazione allo sviluppo, aiuti umanitari e altre tematiche mondiali, spesso in contesti difficili e rischiosi, ma con l'ampio sostegno dei cittadini europei.

Tali imperativi politici richiedono di essere realizzati in modo conseguente e con controlli efficienti dal punto di vista dei costi. Pur applicando la tolleranza zero nei confronti delle frodi, i responsabili delle decisioni politiche comprendono che alcuni regimi presentano rischi intrinseci. Essi sono abituati a valutare e ad assumersi tali rischi, e accettano l'inevitabile verificarsi di alcuni errori, che verranno rettificati solo dopo essere stati rilevati.

Attualmente la Corte, come molte istituzioni superiori di controllo, applica la soglia del 2% essenzialmente per la rilevanza delle dichiarazioni contabili. Tale livello di riferimento omogeneo, che non tiene conto dei vari profili di rischio delle diverse politiche, viene utilizzato dalla Corte anche per trarre conclusioni sulla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. È perfettamente concepibile che l'autorità di bilancio voglia fissare una soglia diversa, in considerazione dell'insieme degli imperativi politici, dei benefici (anche non finanziari) di una determinata politica, del rischio intrinseco, della potenziale ulteriore semplificazione e del costo aggiuntivo associato alla riduzione dei tassi di errore tramite maggiori controlli.

Il concetto di "rischio di errore tollerabile" è l'applicazione pratica di questa impostazione politica dell'audit e dovrebbe essere oggetto di un dibattito di cui si avverte ormai da molto tempo l'esigenza per il bilancio dell'UE.

Infatti, il concetto di rischio di errore tollerabile era stato introdotto a livello dell'UE per la prima volta dalla Corte dei conti europea nel parere n. 2/2004 sull'"audit unico"¹. La Corte aveva argomentato che *'qualsiasi sistema di controllo rappresenta un compromesso tra, da un lato, il costo dell'espletamento dei controlli secondo il livello di intensità definito, e, dall'altro, i benefici che ne risultano. In ambito comunitario, i benefici equivalgono a ridurre il rischio di uno spreco di fondi e a limitare il rischio di errore a un livello tollerabile.'*

La Corte dichiara inoltre, conformemente ai principi internazionali di audit, che le operazioni sottostanti possono raramente essere totalmente scevre da errori e si deve pertanto accettare un certo livello di tolleranza per quanto riguarda l'esattezza². Tale tolleranza si rispecchia nel livello di rilevanza del 2% applicato dalla Corte in tutti i settori per valutare la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti³. Pertanto, un tasso di errore estrapolato superiore al 2% sulla base del campione della Corte determina un giudizio con riserve o negativo.

Nel summenzionato parere la Corte trae inoltre la seguente conclusione: *'Il livello di errore o di irregolarità tollerabile potrebbe variare a seconda dei diversi settori di bilancio, in funzione sia del costo dei controlli, sia del rischio intrinseco che le operazioni contengano errori o irregolarità.'* Per bilanciare i costi e i benefici del controllo, la Corte ha indicato che il tasso del 2% non è necessariamente il giusto livello di riferimento per giudicare la gestione del rischio effettuata dalla Commissione in alcuni settori del bilancio. Ha quindi auspicato che i tassi di rischio di errore tollerabile vengano decisi a livello politico, sulla base di una proposta della Commissione. Quest'ultima ha inserito i suggerimenti della Corte in merito al rischio tollerabile nel suo piano d'azione verso un quadro di controllo interno integrato (azione 4) ed ha avviato la raccolta di dati sui costi di controllo (azione 10)⁴.

Facendo seguito al parere della Corte sull'audit unico, nel novembre 2005 il Consiglio ha tratto la conclusione che fosse necessario *'giungere ad un'intesa con il Parlamento europeo riguardo al rischio tollerabile nelle operazioni sottostanti, tenendo conto dei costi e dei benefici dei controlli per le diverse politiche, nonché del valore delle spese in questione.'*⁵ Conformemente a ciò, nel giugno 2008 la Presidenza slovena ha dichiarato di ritenere che, in linea con le conclusioni del Consiglio del 2005, sia necessario giungere ad un'intesa con il Parlamento europeo e il Consiglio in merito al rischio residuo da tollerare nelle operazioni

¹ Parere n. 2/2004 della Corte dei conti delle Comunità europee sul modello di audit unico (*single audit*) (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario), GU C107 del 30.4.2004, pag. 1.

² La metodologia DAS, Corte dei conti europea, disponibile all'indirizzo <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ La soglia del 2% è desunta da principi di audit relativi ad audit finanziari nel settore privato ed è stata fissata originariamente dalla Corte stessa come riferimento in mancanza di una norma internazionale comparabile per l'audit delle operazioni sottostanti o di indicazioni contrarie a livello politico. Anche alcune istituzioni superiori di controllo degli Stati membri applicano la soglia di rilevanza del 2%.

⁴ Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato, COM (2006) 9 del 17.1.2006.

⁵ Comunicato stampa 2688^a sessione del Consiglio Economia e Finanza, 8.11.2005, paragrafo 17.

sottostanti, tenendo conto dei costi e dei benefici dei controlli per le diverse politiche, nonché del valore delle spese in questione⁶.

Anche il Parlamento europeo ha con coerenza appoggiato una strategia di rischio tollerabile (segnatamente nelle decisioni di discarico 2003 e 2006) e nell'aprile 2008 il tema è stato oggetto di un documento di lavoro⁷ del presidente della commissione parlamentare per il controllo dei bilanci. Tale documento suggeriva di incoraggiare *'il riconoscimento politico dei rischi calcolati insiti nelle azioni dell'Unione europea'* nonché di *'fornire informazioni precise e attendibili sulla situazione attuale'*.

Nella sua relazione annuale sull'esercizio 2007⁸ la Corte dei conti ha raccomandato alle autorità legislative e alla Commissione di compiere progressi nell'ulteriore elaborazione del concetto di rischio tollerabile. Alla luce delle rispettive posizioni suesposte, la Commissione ritiene che esista un consenso tra le istituzioni sulla necessità di procedere ad un'impostazione di rischio tollerabile, che assicura trasparenza sui rischi inerenti alle diverse politiche dell'UE e sul costo di gestione di tali rischi ad un livello dato. Qualsiasi decisione sul livello di rischio tollerabile dev'essere fondata sulla considerazione dell'insieme degli imperativi politici, dei benefici (anche non finanziari) di una determinata politica, del rischio intrinseco, della potenziale ulteriore semplificazione e del costo aggiuntivo associato alla riduzione dei tassi di errore tramite maggiore controllo.

La presente comunicazione definisce il rischio tollerabile e descrive l'impostazione utilizzata per illustrare il concetto (sezione 2); fornisce esemplificazioni in settori di spesa fondamentali (che secondo la Corte hanno meritato il "cartellino rosso" nel 2006 e nel 2007), sulla scorta dei risultati della raccolta di dati relativi alla prima stima dei costi di controllo (sezione 3), e propone modalità per la fissazione ufficiale dei livelli di rischio tollerabile (sezione 4).

2. DEFINIZIONE E IMPOSTAZIONE ADOTTA AI FINI DELLA PRESENTE COMUNICAZIONE

2.1. Definizioni

Per rischio tollerabile si intende il livello di errore non rilevato che viene accettato o tollerato, dopo che il rischio intrinseco è stato limitato mediante controlli efficaci dal punto di vista costi/benefici:

Rischio tollerabile = Rischio intrinseco – rischio limitato da controlli efficaci dal punto di vista costi/benefici

Nell'uguaglianza, il **rischio intrinseco** è il rischio connesso all'attività stessa. Tra gli indicatori di rischio intrinseco per le attività della Commissione figurano la complessità della normativa; il quadro di gestione: agenzie, amministrazioni nazionali (ad esempio nell'ambito della gestione concorrente) e organismi nazionali di attuazione; la stabilità del contesto strategico; il numero e la tipologia dei beneficiari nonché il tipo di azioni. Ad esempio, norme

⁶ Consiglio dell'Unione europea, nota della Presidenza alle delegazioni – An improved sound financial management of EU funds (Il miglioramento della sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE), 10284/08 FIN 217, 3.6.2008.

⁷ Documento di lavoro n. 2 sulla revisione del bilancio, "Il rischio di errore tollerabile", on. Herbert Bösch, 8.4.2008.

⁸ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2007, GU C 286 del 10.11.2008, pag. 1.

e criteri di ammissibilità complessi sono talvolta necessari per conseguire risultati strategici che si considera apportino vantaggi preziosi, benché di per sé possano esporre all'errore le operazioni. In altri termini, norme ben formulate e regolamenti chiari da interpretare e semplici da applicare riducono il rischio di errori.

Per ridurre o limitare ad un livello accettabile il rischio intrinseco di errore vengono istituiti sistemi di controllo interno. Le disposizioni normative in materia di controllo incidono sulla probabilità di evitare e individuare gli errori - si citano ad esempio i livelli di controllo minimi fissati per il settore agricolo e i Fondi strutturali. Le scelte operate dal legislatore in materia di strategie di controllo e la loro attuazione da parte della Commissione e degli Stati membri, nonché la misura in cui le autorità nazionali soddisfano i requisiti regolamentari di controllo nell'ambito della gestione concorrente incidono direttamente sul livello di rischio.

La Corte definisce due tipi di errore finanziario - quello che riguarda direttamente l'importo da versare, e quello che non ha incidenza diretta sul pagamento ma che implica un rischio finanziario e/o potrebbe condurre a rettifiche finanziarie. È importante rilevare che nessuno dei due è indicatore di frode.

Il tasso di errore probabile può essere limitato mediante maggiori e/o migliori controlli, ma l'investimento dev'essere bilanciato dal conseguente beneficio, espresso principalmente dall'errore finanziario di probabile rilevazione e rettifica. Sulla base dell'uguaglianza di cui sopra, il rischio rimanente dopo l'applicazione dei controlli può essere considerato accettabile o tollerabile purché si possa dimostrare che sono state adottate tutte le misure atte a mantenere il rischio intrinseco entro i limiti della sana gestione finanziaria. L'impostazione di "rischio tollerabile" implicherebbe la definizione dei livelli ai quali è ragionevole attendersi che la Commissione e i partner attuatori, compresi gli Stati membri, riducano gli errori impiegando le risorse di controllo in modo efficace dal punto di vista costi/benefici. Si tratta di una decisione che va presa a livello politico.

La presente comunicazione illustra l'impostazione di "rischio tollerabile" avvalendosi dei dati disponibili sulle tipologie e i tassi di errore, sugli attuali costi di controllo e la popolazione oggetto di controllo. I dati sugli errori sono tratti dalla dichiarazione di affidabilità (DAS) 2006 della Corte dei conti o dai risultati degli Stati membri sui controlli. I dati relativi ai costi dei controlli e alla popolazione oggetto del controllo si fondano in parte su indagini e in parte su stime.

2.2. Illustrazione del rischio di errore tollerabile

2.2.1. L'impostazione adottata

La Commissione riconosce che vi sia modo di migliorare ulteriormente gli attuali livelli di conformità e la qualità dei controlli; ad esempio, la Commissione e gli Stati membri potrebbero offrire maggiori orientamenti e formazione, imperniati sui settori in cui sono più diffusi gli errori, agli organismi di gestione a tutti i livelli (nazionale, regionale, settoriale...) e ai beneficiari. Il grado di miglioramento possibile dipenderà dalla misura in cui la Commissione e i suoi partner attuatori, ad esempio negli Stati membri, applicano efficacemente tali misure⁹ nonché dalle risorse che investono nei controlli.

⁹ Esempio: una verifica di primo livello su un'operazione di un programma dei Fondi strutturali svolta in loco dall'autorità di gestione di uno Stato membro avrebbe potuto essere migliorata se gli strumenti di

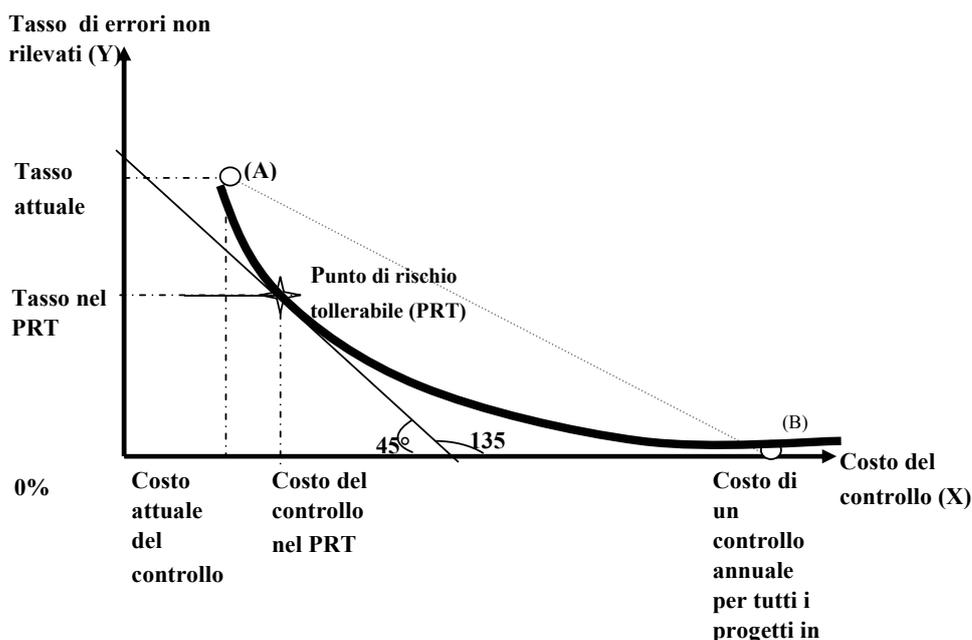
Successivamente a tale miglioramento praticamente a costo zero dei controlli esistenti, ogni ulteriore riduzione del tasso di errore potrebbe essere realizzata soltanto aumentando l'intensità dei controlli al primo livello di gestione, che comprendono i controlli documentali e quelli in loco. Controlli in loco aggiuntivi tendono ad essere costosi, in considerazione dell'elevato numero di beneficiari dei programmi comunitari che dovrebbero essere oggetto di verifica.

Il compromesso tra il costo dei controlli e i benefici risultanti può essere illustrato mediante un modello semplice, utilizzato per determinare il livello teorico di rischio tollerabile (il "punto di rischio tollerabile"), al quale il costo marginale di un controllo aggiuntivo è pari al beneficio marginale risultante dal controllo stesso.

Il modello si basa sulle due coordinate seguenti:

- punto (A): il tasso di errore attuale al costo attuale stimato del controllo¹⁰;
- punto (B): un punto teorico le cui coordinate sono il costo attuale stimato del controllo più il costo stimato del controllo annuale in loco di tutti i progetti, ipotizzando che ciò determini un tasso di errore zero.

Sulla base delle due coordinate è stata tracciata una linea di tendenza che unisce A e B.



Si tratta di un'impostazione semplificata, poiché presuppone che ciascun elemento della popolazione presenti le stesse caratteristiche di rischio, il che è improbabile nell'ambito dei

controllo (ad esempio i pertinenti orientamenti e le idonee liste di controllo) fossero stati disponibili e fossero stati usati efficacemente nel corso della verifica.

¹⁰ Per il FESR (v. punto 3.1) il tasso di errore nel punto A è il limite inferiore di errore del campione di cui alla DAS 2006 della Corte diminuito dell'incidenza stimata della migliore qualità dei controlli ex ante. Per le misure agroambientali (v. punto 3.2), il punto A rappresenta il tasso di errore medio riferito dagli organismi pagatori nazionali.

programmi comunitari. Di conseguenza, si ottiene un modello migliore della situazione reale derivando dalla linea una curva che rappresenta più chiaramente una popolazione con caratteristiche variabili.

La tangente a 135° alla curva individua il punto in cui il costo marginale dei controlli è pari al beneficio marginale. Denominiamo tale punto "punto di rischio tollerabile". Ogni controllo svolto prima di tale punto sulla curva determinerà probabilmente la rilevazione e la rettifica di errori di valore superiore al costo del controllo aggiuntivo. L'incremento dei controlli al di là di tale punto costerebbe di più dell'errore che probabilmente verrebbe rilevato e recuperato; una strategia di controllo efficiente dal punto di vista dei costi porterebbe quindi a fissare il tasso di errore tollerabile in quel punto.

Ulteriori dettagli sull'impostazione figurano nel documento di lavoro allegato.

2.2.2. *Le ipotesi formulate*

L'impostazione si fonda su talune ipotesi poiché l'analisi nella fase attuale si è limitata ai dati immediatamente disponibili e facilmente quantificabili. Le seguenti ipotesi e semplificazioni potrebbero determinare la sovrastima del punto di rischio tollerabile:

- i controlli hanno un effetto dissuasivo¹¹, che tuttavia è difficile misurare: il modello illustra i costi e benefici dei controlli puramente in termini finanziari quantificabili;
- tutti i progetti (il 100%) devono essere controllati annualmente in loco per assicurare lo 0% di errore: il modello esclude l'effetto della formazione e dell'orientamento aggiuntivi e l'estrapolazione degli errori con la quale si applicano rettifiche di errori sistematici ai progetti non sottoposti ad audit;
- l'asse del costo dei controlli presuppone che ciascun controllo abbia costo identico e che non si realizzino economie di scala verificando simultaneamente più progetti con lo stesso beneficiario o la spesa di più esercizi nell'ambito di un unico controllo;
- si presuppone che la popolazione dei progetti sia omogenea per dimensione e rischio di errore mentre in realtà i controlli verrebbero indirizzati sui settori a maggiore rischio, riducendo così il rischio di errore non rilevato ad un costo inferiore;
- i meccanismi correttivi pluriennali istituiti (ad esempio per la politica di coesione) incidono sul tasso di errore, poiché molti dei progetti compresi nel campione che la Corte sottopone annualmente ad audit non saranno stati oggetto dell'intera gamma di controlli imposti dalla normativa durante il ciclo di vita dei programmi¹². Il punto di rischio tollerabile (annuale) dell'esempio illustrativo è quindi completamente distinto dal livello di errore alla chiusura di ogni singolo programma (pluriennale) e dalle dichiarazioni di affidabilità di cui alle relazioni annuali di attività dei servizi della Commissione, che si fondano sulla valutazione

¹¹ Che può comprendere la possibilità di essere oggetto di controllo e l'effetto preventivo conseguente ai continui miglioramenti del sistema. Ad esempio, l'efficacia del SIGC in ambito PAC può essere spiegata in parte dall'effetto dissuasivo delle sanzioni abbinato alla ragionevole probabilità di essere controllati dalle autorità nazionali.

¹² Il periodo di attuazione dei programmi può durare 9 anni e quindi le dichiarazioni di chiusura finale di ciascun programma – che confermano la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti, o eventuali riserve – possono essere trasmesse fino a 10 anni dopo l'avvio del programma.

della capacità sistemica di rilevare e rettificare gli errori nell'arco di un certo numero di anni.

Le seguenti ulteriori ipotesi del modello potrebbero determinare la sottostima del punto di rischio tollerabile:

- si presuppone che il miglioramento dei vigenti controlli ex ante per adeguare il tasso di errore minimo di cui alla relazione 2006 della Corte, ad esempio tramite l'offerta di orientamento e di formazione migliori da parte della Commissione agli Stati membri e di questi alle autorità e ai beneficiari rispettivi, abbia costo zero o praticamente zero;
- non viene tenuto conto del rischio di audit: si presuppone che i controlli svolti portino a rilevare e rettificare tutti gli errori di un progetto.

Inoltre, gli esempi dati si riferiscono ad un unico anno, che si presuppone rappresentativo. L'effetto combinato (verso l'alto e verso il basso) di tali ipotesi può compensarsi. Inoltre, è stato constatato che impostazioni matematiche più sofisticate (che utilizzano funzioni paraboliche e logaritmiche e il concetto di costo di opportunità) producono risultati comparabili, e quindi il metodo è ritenuto sufficientemente affidabile (cfr. Allegato).

Chiaramente, alcune delle summenzionate ipotesi incidono considerevolmente, e grazie ad un'approfondita analisi delle operazioni finanziarie e dei tassi di errore¹³, affiancata da una vasta raccolta e analisi di dati particolareggiati, a livello di progetto, si potrebbe sviluppare ulteriormente il modello onde tener conto dei seguenti elementi:

- la natura dei progetti, per individuare i livelli di rischio intrinseci alle diverse tipologie di progetti;
- i diversi livelli di rischio per le varie attività e tipologie di beneficiari, per assicurare che vengano innanzitutto controllati i rischi massimi;
- la dimensione dei progetti, affinché ad un dato livello di rischio i progetti di maggiore entità abbiano la precedenza nei controlli, utilizzando così in modo efficiente le risorse di controllo; nonché
- la durata dei progetti, per poter programmare i controlli in modo tale da consentire di verificare il massimo importo finanziario.

Tuttavia, poiché lo sviluppo di tale versione avanzata del modello comporterebbe un'attività di raccolta dati impegnativa in termini di tempo e di denaro, allo stato l'opzione non viene ulteriormente esplorata.

3. ESEMPI ILLUSTRATIVI DEL COSTO DEI CONTROLLI E DEL RISCHIO DI ERRORE

Vengono qui presi in esame, utilizzando il modello semplice sopra illustrato, ambiti specifici di due settori per i quali la Corte ha concluso nelle sue relazioni annuali tanto per il 2006 quanto per il 2007 che il tasso di errore è elevato¹⁴. Le ipotesi sottostanti sono semplici e

¹³ In questo ambito potrebbe apportare valore aggiunto l'assistenza della Corte per quanto riguarda la definizione di errore e la metodologia di campionamento.

¹⁴ Azioni strutturali (FESR) e agricoltura (sviluppo rurale - misure agroambientali).

danno risultati indicativi. In entrambi i casi, il modello di base è adattato in funzione delle specificità dei dati disponibili per ciascun settore. I risultati dei due settori non sono quindi comparabili tra loro. In entrambi i casi, gli importi monetari e le percentuali vengono presentati arrotondati, trattandosi di cifre approssimative.

3.1. Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)

Nel periodo di programmazione 2000-2006 si stima che il FESR abbia cofinanziato 700 000 singoli progetti. Il Fondo è attuato in regime di gestione concorrente, in cui le funzioni di esecuzione, compreso il controllo dei beneficiari, sono delegate agli Stati membri, al livello nazionale, regionale e locale. La normativa settoriale precisa le strutture di controllo e i livelli minimi dei controlli per le autorità di gestione, le autorità di pagamento/certificazione e gli organismi di audit, e stabilisce che la prevenzione, la rilevazione e la rettifica di errori e irregolarità è innanzitutto responsabilità degli Stati membri¹⁵. La Commissione vigila su tali sistemi di gestione e controllo e le Direzioni generali formulano conclusioni sulla loro efficacia nelle rispettive relazioni annuali di attività. Nel febbraio 2008 la Commissione ha adottato un piano d'azione per il rafforzamento della sua funzione di supervisione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali¹⁶.

Le strategie e le prassi di controllo proprie della Commissione sono impostate su base pluriennale¹⁷. Anche i dispositivi di controllo e di rettifica degli Stati membri hanno carattere pluriennale, e prevedono: verifiche di primo livello (esami documentali e controlli in loco) prima della comunicazione della dichiarazione di spesa alla Commissione; controlli ex post in loco sulle operazioni dopo la comunicazione della dichiarazione di spesa alla Commissione; audit dei sistemi, e la dichiarazione di chiusura da parte di un organismo indipendente.

Data la cadenza annuale della DAS sancita dal trattato, il seguente calcolo di un possibile punto di rischio tollerabile è anch'esso annuale e fondato sulla DAS 2006 della Corte nonché sulle definizioni di errore e risultanze della Corte.

Nel 2006 e 2007 le azioni strutturali (tra cui il FESR)¹⁸ sono state oggetto di una valutazione negativa della Corte dei conti, che ha citato un tasso di errore nei rimborsi relativi a tutti i Fondi strutturali pari almeno, rispettivamente, al 12% e all'11% sulla base del suo campione.

Utilizzando l'attuale tasso minimo di errore constatato dalla Corte dei conti, e abbassandolo al 9% circa per tener conto dei benefici stimati derivanti dal miglioramento dei vigenti controlli ex ante realizzato a costo aggiuntivo contenuto o praticamente zero, la Commissione ha determinato il costo annuo dei controlli, insieme al punto di rischio tollerabile di cui al precedente punto 2.2.1.

In base ai dati trasmessi dagli Stati membri la Commissione ha elaborato una stima preliminare secondo cui il costo totale dei controlli relativi al FESR nel 2006 ammonta a circa 215 milioni di euro, pari allo 0,7% della spesa pubblica totale per le attività cofinanziate dal FESR in quell'anno.

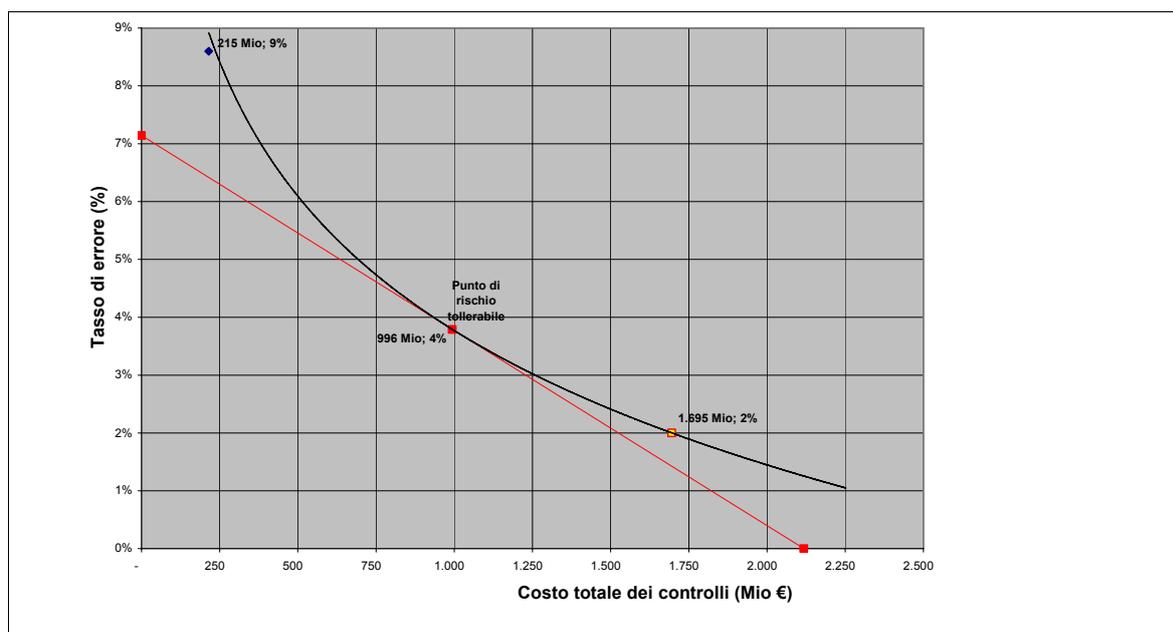
¹⁵ Articolo 39, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio.

¹⁶ COM(2008) 97 definitivo.

¹⁷ L'impostazione pluriennale si rispecchia nelle dichiarazioni di affidabilità di cui alle relazioni annuali di attività dei servizi della Commissione.

¹⁸ Le azioni strutturali nel 2006 hanno coinvolto le Direzioni generali REGIO, EMPL, AGRI (FEAOG, sezione Orientamento) e MARE (SFOP).

Il grafico seguente illustra il rapporto teorico tra tassi di errore e il costo dei controlli relativi al FESR (cfr. allegato per ulteriori dettagli):



In base alle cifre stimate dell'ammontare della spesa/del numero di progetti oggetto di controllo nel 2006, la realizzazione del tasso teorico di errore zero mediante controllo annuo in loco di tutta la spesa/tutti i progetti costerebbe 2,25 miliardi di euro (pari all'8% della spesa pubblica totale per le attività cofinanziate dal Fondo). Su tale base è stata derivata una curva che illustra il possibile rapporto tra tassi di errore e costo del controllo¹⁹.

Successivamente è stato calcolato il punto sulla curva in cui ogni euro supplementare speso in controlli dà esattamente un euro aggiuntivo di errore rilevato, al fine di determinare il punto di rischio tollerabile (in cui il costo marginale del controllo è pari al beneficio marginale). Tale punto può situarsi ad un tasso di errore del 4% circa e ad un livello di costo del controllo di 996 milioni di euro, pari al 3,5% della spesa pubblica totale. Ciò indicherebbe che maggiori spese per i controlli relativi al FESR sarebbero efficaci dal punto di vista costi/benefici fino al punto in cui si realizza un tasso di errore attorno al 4%. Una decisione politica al riguardo dovrebbe tener conto della capacità di aumentare la spesa per i controlli e potrebbe portare a fissare l'obiettivo di un livello di rischio tollerabile compreso tra l'attuale tasso di errore minimo della Corte allineato al 9% (per tener conto dei benefici stimati derivanti dal miglioramento dei controlli ex ante a costo aggiuntivo praticamente zero) e l'obiettivo teorico del 4% sopra individuato.

Poiché gli Stati membri non hanno sempre fornito informazioni complete e coerenti²⁰, la Commissione ha valutato in che modo un'eventuale sottostima del costo dei controlli potrebbe incidere sul calcolo. Se i costi fossero del 50% maggiori rispetto alle stime degli Stati membri, il punto di rischio tollerabile aumenterebbe di 1 punto percentuale (passando al 5%). Ciò,

¹⁹ Occorre notare che entrambi gli assi x e y erano stati originariamente elaborati con la stessa scala (milioni di euro) per facilitare l'analisi e che il grafico riporta i tassi di errore in percentuale per agevolare la consultazione.

²⁰ Alcuni Stati membri hanno fornito dati solo per taluni tipi di controlli. Inoltre, la raccolta è stata spesso decentrata all'interno dei singoli Stati membri, determinando incoerenze nell'interpretazione della metodologia definita dalla Commissione per la valutazione dei costi di controllo.

insieme ai risultati di un'analisi di sensibilità che applica tecniche statistiche più sofisticate agli stessi dati, ha mostrato una variazione limitata del punto di rischio tollerabile (cfr. Allegato).

Occorre inoltre tener presente che i dati sopra utilizzati si riferiscono alla spesa dei Fondi strutturali disciplinata dalla normativa del periodo 2000-2006. Le norme relative al periodo di programmazione 2007-2013 comprendono in materia di controllo disposizioni rafforzate e più chiare destinate alle autorità nazionali, al fine di contribuire a ridurre i tassi di errore. L'effetto dovrebbe essere amplificato dalle azioni di prevenzione relative al periodo 2007-2013 in corso a titolo del piano d'azione.

Anche le ulteriori semplificazioni recentemente proposte all'autorità legislativa avranno probabilmente incidenza sul tasso di errore e quindi sul punto di rischio tollerabile. Tuttavia, la maggior parte della spesa dei Fondi strutturali non sarà disciplinata dalla normativa per il periodo 2007-2013 fino al 2010. Sino ad allora, alla maggior parte della spesa che gli Stati membri dichiarano alla Commissione sarà applicabile il quadro normativo del periodo 2000-2006²¹. Poiché ogni ulteriore analisi, più dettagliata, del rischio tollerabile dovrebbe comprendere l'effetto della normativa per il periodo 2007-2013 e del piano d'azione, questa dovrebbe fondarsi sui dati di esecuzione 2010 e quindi potrebbe essere disponibile a decorrere dal 2011 (v. infra, punto 4.1).

Osservazioni fondamentali

- ***Il livello di rischio tollerabile è superiore al 2% e potrebbe collocarsi, secondo un'impostazione costi/benefici teorica semplice, attorno al 4%. Ciò implicherebbe la quintuplicazione dell'attuale esborso per il controllo, che passerebbe dallo 0,7% al 3,5% circa della spesa pubblica totale. Pertanto, sulla base delle cifre esemplificative, una spesa aggiuntiva di 100 milioni di euro in controlli rispetto agli attuali livelli determinerebbe un beneficio netto stimato di 258 milioni di euro in errori rilevati.***
- ***Il conseguimento di un tasso di errore del 2% richiederebbe, in base alle cifre esemplificative, l'ottuplicazione della spesa per controlli che si avvicinerrebbe al 6% della spesa pubblica totale relativa al Fondo.***
- ***In ragione dei considerevoli costi aggiuntivi di controllo che gli Stati membri si dovrebbero assumere per raggiungere il punto di rischio tollerabile teorico, si potrebbe fissare quale obiettivo a medio termine il passaggio dal tasso di errore minimo della Corte a un tasso attorno al 5%.***

3.2. Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Il FEASR rappresenta il 20% circa della spesa agricola totale nel periodo 2007-2013. Il suo quadro di controllo è analogo a quello applicabile alla spesa del Fondo europeo di garanzia agricola (FEAGA). La Corte trae la conclusione che una percentuale sproporzionatamente elevata del tasso di errore globale del 2% - 5% nel settore agricolo riguarda lo sviluppo rurale, mentre per quanto concerne la spesa FEAGA viene stimato un tasso di errore leggermente

²¹ L'incidenza del piano d'azione sul livello di errore dei programmi 2000-2006 si vedrà probabilmente solo all'atto della chiusura.

inferiore al 2%²². Il tasso di errore più elevato nell'ambito dello sviluppo rurale è dovuto principalmente alla maggiore incidenza di errori relativi alle misure agroambientali. Nella relazione speciale n. 3/2005 della Corte dei conti sul controllo della spesa agricola per misure ambientali si conclude non solo che la spesa in questione è per sua stessa natura rischiosa, ma che in questo settore non è possibile ottenere garanzie ad un costo ragionevole.

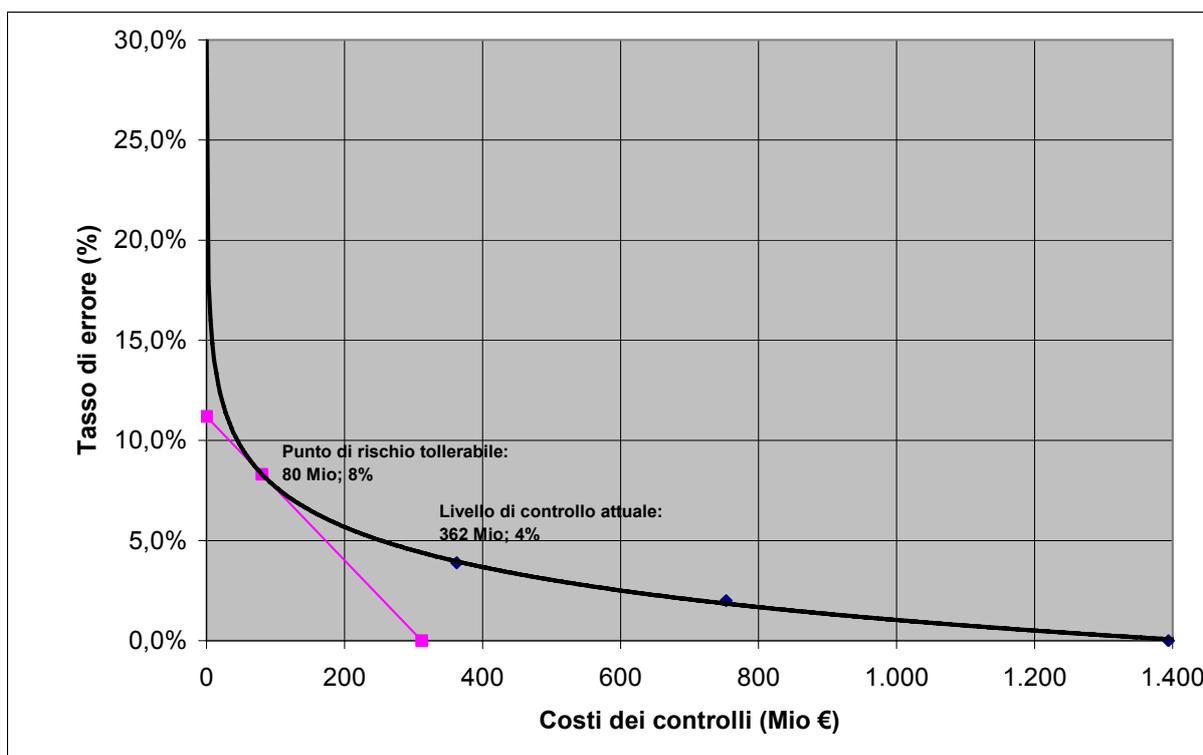
L'esemplificazione di seguito presentata prende quindi specificamente in esame tali misure. Così facendo, la Commissione risponde anche alla risoluzione sul disarcico del 22 aprile 2008²³.

Non è possibile stimare un tasso di errore relativo alle misure agroambientali sulla base della DAS della Corte, ma la Commissione ha chiesto agli Stati membri di fornire statistiche sui risultati dei controlli in loco svolti nell'esercizio 2007 in riferimento a diverse misure di sviluppo rurale, comprese quelle agroambientali. Gli Stati membri hanno trasmesso i dati richiesti, che tuttavia non erano stati verificati né convalidati dagli organismi di certificazione – e che in alcuni casi erano anche incompleti. Tali dati hanno comunque confermato che i tassi di errore relativi alle misure agroambientali erano superiori a quelli concernenti altre misure di sviluppo rurale e indicato un tasso di errore del 4% circa per le misure agroambientali nel 2007.

La Commissione ha inoltre chiesto agli Stati membri informazioni sui rispettivi costi di controllo delle misure agroambientali. Sulla scorta dei dati pervenuti, i costi in questione sono stimati approssimativamente pari a 360 milioni di euro, corrispondenti al 13% della spesa pubblica totale relativa a tali misure nel 2005. Si noti che si tratta di cifre triple rispetto a quelle relative alle misure agricole in generale (4% circa della spesa pubblica totale). I controlli relativi alle misure agroambientali contribuiscono anche a conseguire l'obiettivo strategico della protezione e del miglioramento dell'ambiente. In questa occasione i benefici ambientali non sono stati quantificati.

²² La Commissione stima che le risultanze della Corte nel 2007 indichino un tasso di errore nell'ambito dello sviluppo rurale superiore al 5%. La maggiore incidenza di errori in ambito FEASR è evidenziata anche da alcuni Stati membri.

²³ “[...] invita la Commissione a esaminare approfonditamente e valutare i possibili costi e benefici nell'ambito delle misure agro-ambientali nonché la connessione con altri settori di spesa, e a presentare l'analisi al Consiglio, al Parlamento e alla Corte dei conti quale base minima di discussione sulla necessità di riforma.” L'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione presenta una prima stima approssimativa dei costi di controllo delle misure agroambientali insieme ad una panoramica dei benefici, ampiamente riconosciuti.



Il costo del controllo annuo di tutti i beneficiari è stato stimato pari a circa 1,4 miliardi di euro. In base a tali dati è stata derivata una curva che illustra il possibile rapporto tra tassi di errore e costo del controllo²⁴.

Osservazioni fondamentali

- *Un aumento dei costi di controllo al di sopra del livello attuale (13%) non sarebbe efficace dal punto di vista costi/benefici perché un incremento marginale del numero di controlli in loco in misura dell'1% dei beneficiari determinerebbe risparmi di spesa irregolare pari soltanto al 10% circa del costo di tali controlli aggiuntivi.*
- *La riduzione del livello di errore dall'attuale 4% al livello di rilevanza della Corte del 2%²⁵ innalzerebbe il costo del controllo dal 13% circa a quasi il 30% della spesa pubblica totale relativa alle misure in questione, e quindi non sarebbe efficace dal punto di vista costi/benefici.*
- *Le misure agroambientali contribuiscono in misura significativa al tasso di errore globale nell'ambito dello sviluppo rurale.*
- *Poiché l'aumento dei controlli non sarebbe efficace dal punto di vista costi/benefici, il livello di rischio tollerabile nell'ambito delle misure di sviluppo rurale è chiaramente superiore al 2% e potrebbe collocarsi al di sopra del 5%.*

²⁴ Occorre notare che entrambi gli assi x e y erano stati originariamente elaborati con la stessa scala (milioni di euro) per facilitare l'analisi e che il grafico riporta i tassi di errore in percentuale per agevolare la consultazione.

²⁵ Secondo quanto risulta da un calcolo fondato sull'ipotesi che il tasso di errore decresca linearmente con l'aumentare del tasso di controllo ed escludendo effetti dissuasivi aggiuntivi determinati dai maggiori controlli.

4. LA STRADA DA PERCORRERE

4.1. Conclusioni preliminari

È importante sottolineare che la fissazione di un rischio di errore tollerabile non implica l'accettazione di sistemi di controllo e gestione inadeguati presso la Commissione o negli Stati membri. In tutti i settori, la Commissione e i partner attuatori dovranno continuare a vigilare e realizzare i migliori controlli possibili con le risorse date. Ove si riscontrino manchevolezze, devono essere affrontate e occorre analizzarne le cause, per poterle efficacemente prevenire, rilevare e rettificare.

La Commissione riconosce inoltre che, in taluni settori, i sistemi di controllo dei programmi comunitari, compresi quelli gestiti dagli Stati membri, potrebbero prevenire, rilevare e rettificare gli errori più efficacemente rimanendo entro i costi attuali, e sta provvedendo a tal fine²⁶.

L'investimento nei controlli oltre i livelli attuali determinerebbe la rilevazione e la rettifica di maggiori errori. Ogni aumento dei controlli richiederebbe la messa a disposizione di risorse aggiuntive da parte della Commissione e/o degli Stati membri e le decisioni sul livello di incremento dovrebbero fondarsi sui benefici previsti in termini di riduzione dei tassi di errore.

Le valutazioni della Corte dei conti indicano l'esistenza di una reale differenza di tasso di errore tra i vari settori. L'analisi sopra presentata conferma che per alcune politiche il livello di rilevanza del 2% fissato ai fini della dichiarazione annuale di affidabilità (DAS) non è idoneo a misurare l'efficacia della strategia di controllo dal punto di vista costi/benefici. Di conseguenza, il rischio di errore tollerabile dovrebbe essere analizzato e fissato separatamente per ciascun settore, a livello comunitario.

Tale livello di rischio tollerabile stabilito dalle autorità politiche si collocherebbe tra l'attuale tasso di errore, adeguato per tener conto dei possibili miglioramenti dei vigenti controlli, e il punto di rischio tollerabile teorico. Il modello semplice illustrato nella presente comunicazione, elaborato in base ai dati disponibili e a stime, dà una prima indicazione di tali livelli:

- per la politica di coesione l'autorità di bilancio potrebbe considerare, come prima indicazione, che ai fini della DAS annuale il livello di rischio tollerabile può collocarsi su base annua attorno al 5%;
- per lo sviluppo rurale, sulla scorta dei dati disponibili, l'autorità di bilancio potrebbe considerare che ulteriori controlli finalizzati alla riduzione degli errori non sarebbero efficaci dal punto di vista costi/benefici. Nell'ambito di una prima analisi la Commissione stima che in questo settore il livello di rischio tollerabile si colloca attorno al 5%.

La Commissione si è concentrata su due ambiti per i quali la Corte dei conti ha espresso una valutazione negativa nel 2007, ma l'impostazione potrebbe essere applicata anche ad altri settori, comprese le politiche interne, in particolare la ricerca ove l'audit intensificato ha fornito dati precisi sugli errori e ove i costi di controllo sono facilmente misurabili, e le azioni

²⁶ Ad esempio, il 'Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato' - COM(2006) 9 e il 'Piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali' - COM(2008) 97.

esterne che, pur godendo di un forte appoggio politico e dell'opinione pubblica, si svolgono in contesti spesso rischiosi e difficili. In entrambi gli ambiti si terrebbe conto di elementi di semplificazione ove questi incidono sul rischio di errore e sui costi di controllo. L'analisi di rischio tollerabile è pertinente anche per ambiti già oggetto di una valutazione positiva da parte della Corte dei conti. Per le spese amministrative, ad esempio, la Commissione esaminerà se il basso rischio intrinseco e gli efficaci controlli già attuati giustifichino un rischio di errore tollerabile inferiore all'attuale soglia di rilevanza del 2%.

Per la politica di coesione si potrebbe perfezionare il modello per tener conto delle differenze di rischio tra gli elementi della popolazione. Ciò richiederebbe un'analisi più ampia e dispendiosa, che potrebbe essere portata a termine non prima della fine del 2010 pur continuando ad essere basata sulla normativa del periodo 2000-2006. A parere della Commissione tale opzione non è né necessaria né efficace dal punto di vista costi/benefici. Potrebbero invece dimostrarsi utili i dati rivisti relativi al settore della politica di coesione, fondati sull'effettiva attuazione del nuovo quadro normativo del periodo 2007-2013, comprese le semplificazioni recentemente proposte. In questo caso ci si dovrebbe fondare sui dati 2010, anno in cui i nuovi programmi saranno più che avviati, e i risultati (che sarebbero disponibili nel 2011) potrebbero essere utilizzati per riesaminare e perfezionare il punto di rischio tollerabile in questo settore.

4.2. Possibili tappe verso un accordo su una strategia di rischio tollerabile

A parere della Commissione una strategia di rischio tollerabile sarebbe un investimento valido e fornirebbe all'autorità competente per il discarico una solida base per esprimere un giudizio sulla qualità della gestione del rischio operata dalla Commissione. È chiaro che la Commissione, in quanto soggetto passivo dell'audit, non può fissare i livelli di rischio da tollerare.

Le tappe principali verso un'impostazione di rischio tollerabile potrebbero essere le seguenti:

- rilancio del dibattito interistituzionale con il Consiglio, il Parlamento e la Corte dei conti sulla base della presente comunicazione e posizione dell'autorità di bilancio sui livelli di rischio da tollerare nell'ambito della politica di coesione e dello sviluppo rurale fondati sull'analisi sopra esposta;
- se consentito dalle conclusioni di tale dibattito, presentazione da parte della Commissione di ulteriori analisi del rischio tollerabile, relative in particolare ai settori della ricerca, dell'energia, dei trasporti nonché degli aiuti esterni, dello sviluppo e dell'allargamento, entro metà 2010.