



Bruxelles, 28.2.2018
COM(2018) 117 final

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

Risposte degli Stati membri alla relazione annuale 2016 della Corte dei conti

{SWD(2018) 61 final}

INDICE

1	Introduzione.....	2
2	Elementi principali della relazione 2016 della Corte dei conti europea.....	2
3	Sintesi delle risposte degli Stati membri	4
3.1	Rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari.....	4
3.2	Performance del bilancio dell'UE	7
3.3	Seguito dato alle raccomandazioni della Corte dei conti europea	10
4	Conclusioni.....	11

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

RISPOSTE DEGLI STATI MEMBRI ALLA RELAZIONE ANNUALE 2016 DELLA CORTE DEI CONTI

1 Introduzione

Il 28 settembre 2017 la Corte dei conti europea ha pubblicato la sua relazione annuale 2016¹ e la Commissione, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario², ha comunicato immediatamente agli Stati membri gli elementi della relazione riguardanti la gestione dei fondi per i quali sono competenti.

Gli Stati membri sono stati inoltre invitati a rispondere a un questionario incentrato su tre temi principali: 1) Rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari 2) Rendicontazione della performance 3) Follow-up delle raccomandazioni della CCE.

La presente relazione fornisce una sintesi delle risposte degli Stati membri ed è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) che presenta in modo più dettagliato le risposte fornite dagli Stati membri.

2 Elementi principali della relazione 2016 della Corte dei conti europea

Per la prima volta dal 1994, la Corte ha espresso un giudizio con rilievi (anziché un giudizio negativo) sulla regolarità delle operazioni alla base dei conti dell'esercizio 2016, segno che vi è stato un notevole miglioramento nella gestione delle finanze dell'UE.

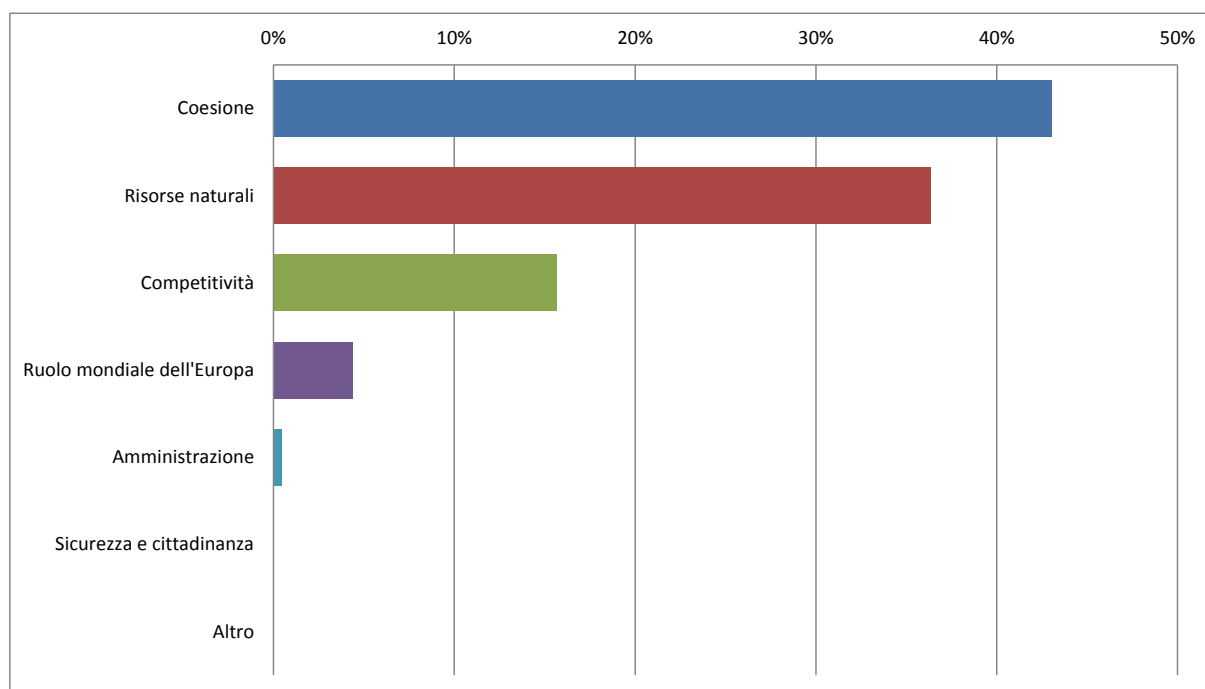
Una parte significativa della spesa del 2016 sottoposta all'audit della Corte non era inficiata da un livello di errore rilevante e negli ultimi tre anni vi è stato un miglioramento costante del livello di errore stimato per i pagamenti effettuati a titolo del bilancio dell'UE: 4,4% nel 2014, 3,8% nel 2015 e 3,1% nel 2016. Ad eccezione delle rubriche 5 (Amministrazione) e 3 (Sicurezza e cittadinanza) del QFP, la spesa relativa a tutte le altre rubriche era ancora inficiata da un livello di errore rilevante, ma tutte le singole percentuali indicano una diminuzione dal 2015 al 2016. La rubrica che ha continuato ad incidere di più sul tasso di errore complessivo è stata quella della "Coesione", seguita dalle rubriche "Risorse naturali", "Competitività" e "Ruolo mondiale dell'Europa". L'incidenza di ciascuna rubrica del QFP sul livello di errore complessivo stimato per il 2016 è illustrata nella figura 1.

I Fondi delle rubriche relative alla coesione e all'agricoltura sono attuati principalmente in modalità di gestione concorrente e sono quindi al centro delle domande poste agli Stati membri.

¹ <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2016/annualreports-2016-IT.pdf>

² Articolo 162, paragrafo 5, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

Figura 1 - Incidenza di ciascuna rubrica del QFP sul livello di errore complessivo stimato per il 2016



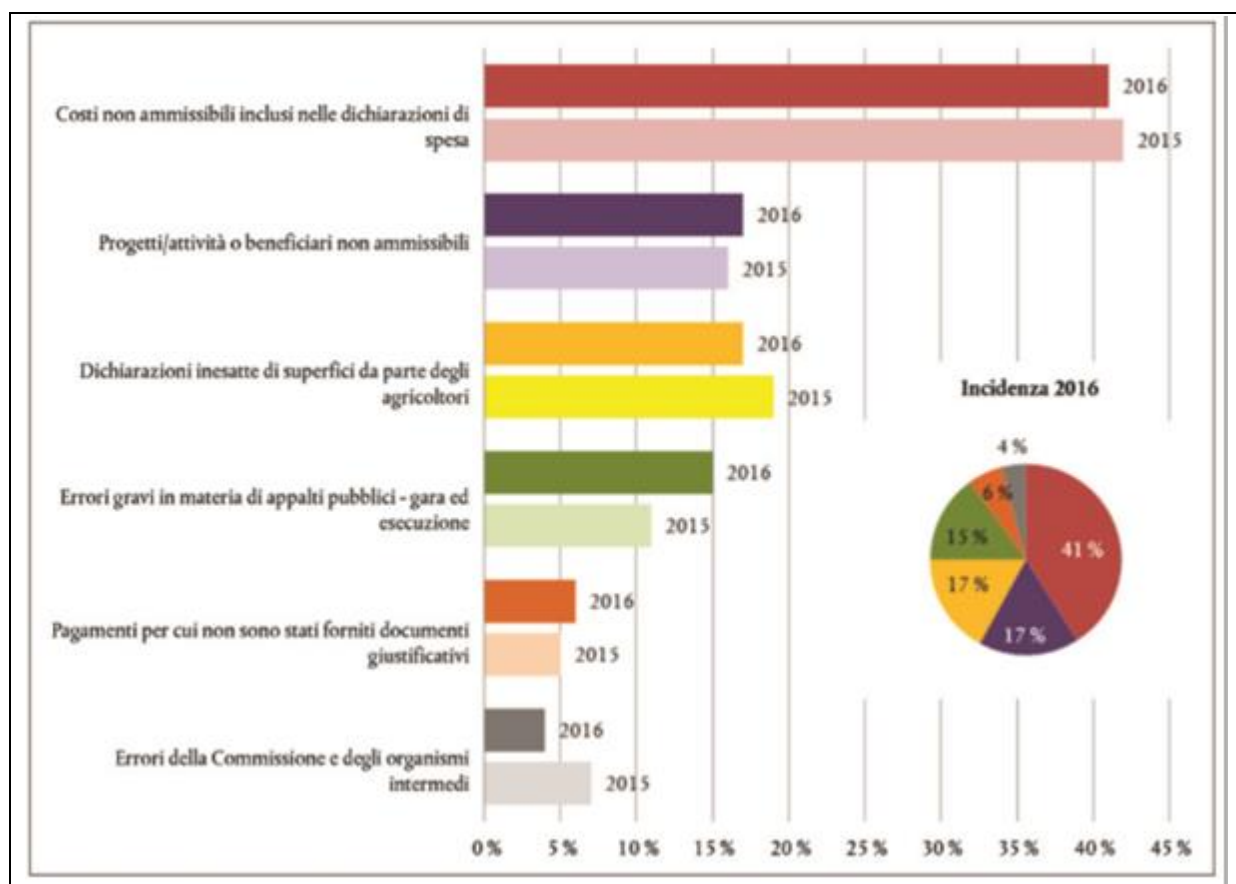
Fonte: relazione annuale 2016 della Corte dei conti europea

I risultati dell'audit della Corte per il 2016 evidenziano anche che i conti non sono stati inficiati da inesattezze rilevanti; la Corte ha quindi espresso un giudizio positivo in merito all'affidabilità dei conti, come avviene dal 2007.

La relazione della Corte individua altresì due tipi di programma di spesa - i programmi di sostegno legati a diritti acquisiti e i regimi di rimborso delle spese - che comportano diversi profili di rischio. In base alla relazione, tra gli errori individuati per il 2016 prevalgono gli errori di ammissibilità nei regimi di rimborso. Tra questi errori figurano prevalentemente costi non ammissibili indicati nelle dichiarazioni di spesa e progetti, attività e beneficiari non ammissibili. Per i programmi di sostegno, una delle più tipiche tipologie di errore era costituita dalle dichiarazioni inesatte delle superfici da parte degli agricoltori. Allo stesso tempo la Corte dei conti europea ha riscontrato che le superfici ammissibili sono state determinate in maniera più accurata rispetto agli anni precedenti. Di conseguenza, come risultato importante conseguito nel 2016, la Corte dei conti non ha constatato errori rilevanti nella spesa basata sui diritti acquisiti per il sostegno diretto agli agricoltori. La figura 2 illustra la ripartizione del livello di errore complessivo stimato per tipologia di errore applicata dalla Corte dei conti europea.

Per quanto riguarda la performance, la Corte ha rilevato che la Commissione produce una grande quantità di informazioni rispetto agli Stati membri o alle organizzazioni internazionali. La Commissione ha accettato la raccomandazione di fornire più informazioni sulla fonte e sulla qualità dei dati, ove disponibili.

Figura 2 - Incidenza di ciascun tipo di errore sul livello complessivo di errore stimato per il 2016



Fonte: relazione annuale 2016 della Corte dei conti europea

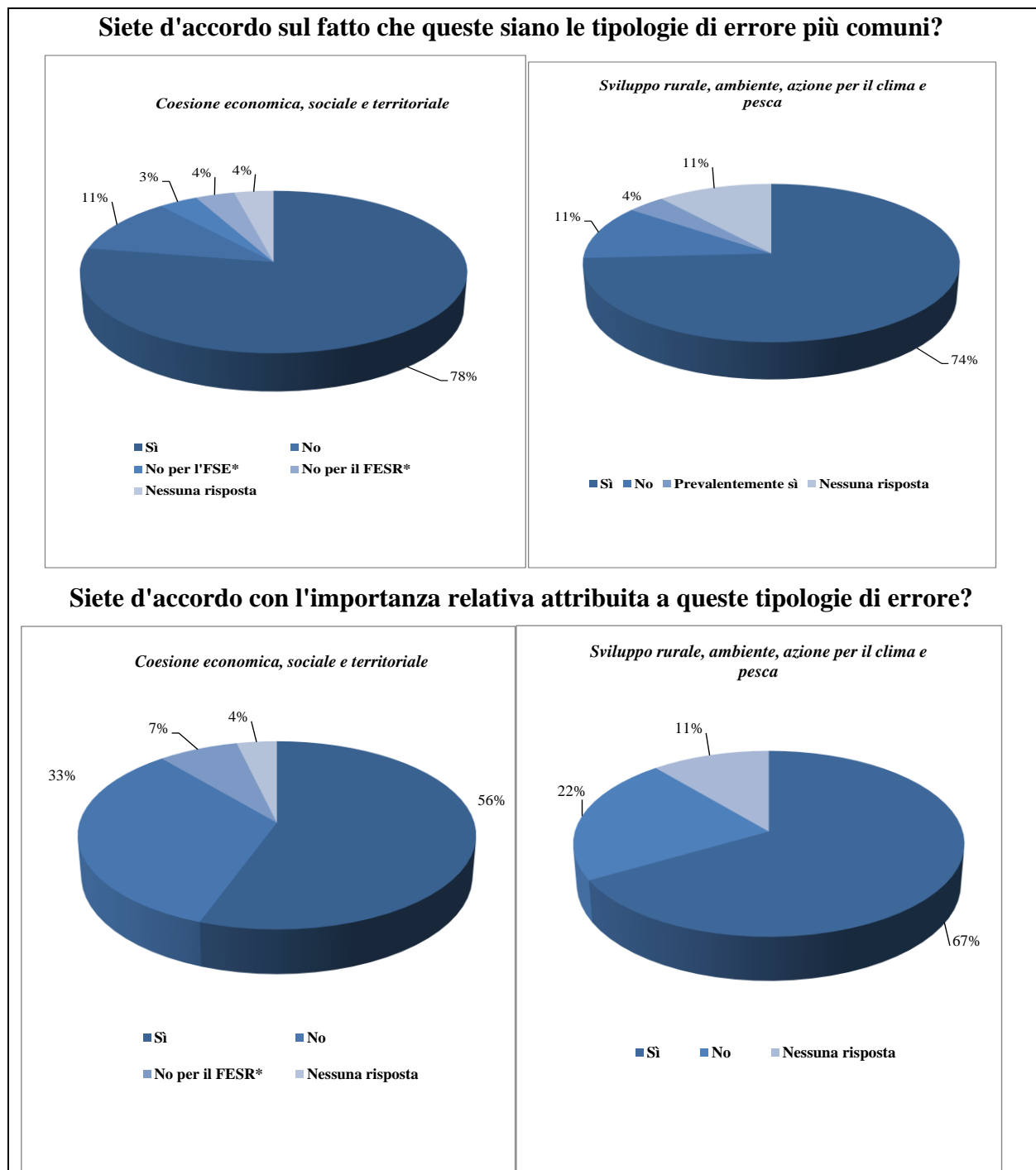
3 Sintesi delle risposte degli Stati membri

3.1 RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

La relazione annuale 2016 della Corte dei conti europea individua le principali tipologie di errore (sulla base degli audit svolti dalla Corte) in relazione ai due grandi settori di spesa dell'UE in regime di gestione concorrente (politica agricola comune e politica di coesione economica, sociale e territoriale). Le domande sono intese a valutare se gli Stati membri concordino con le conclusioni della Corte in merito alle **tipologie di errore e alla loro importanza relativa** in questi settori di spesa, e in quale misura abbiano adottato provvedimenti per evitare che tali errori si verifichino.

Dalle risposte risulta che la grande maggioranza degli Stati membri — circa tre quarti — concorda con le classi di errore più comuni individuate dalla Corte dei conti europea in entrambi i settori. La maggior parte di essi ha inoltre confermato l'importanza relativa delle tipologie di errore individuate dalla Corte dei conti europea. Il tasso più basso di accordo osservato per la coesione (56%) rispetto allo sviluppo rurale (67%) può essere dovuto alla maggiore divergenza delle tipologie di errore nel primo settore. La figura 3 illustra nel dettaglio le risposte degli Stati membri.

Figura 3 - In che modo gli Stati membri percepiscono la conclusione della Corte sulle tipologie di errore più comuni



* Alcuni Stati membri hanno fornito risposte separate per il FESR e l'FSE.

Alcuni Stati membri hanno anche indicato altre tipologie di errore che spesso rilevano in questi settori. Per quanto riguarda la coesione, l'Estonia ha sottolineato che le irregolarità connesse agli aiuti di Stato tendono ad avere un forte impatto

finanziario, mentre la Finlandia ha menzionato un superamento dei costi. L'Ungheria ha elencato tre categorie supplementari, vale a dire la mancata presentazione di prove di conformità al prezzo di mercato, il doppio finanziamento di progetti e la violazione del principio di sana gestione finanziaria. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, l'Austria ha evidenziato il rischio di inosservanza delle condizioni che disciplinano l'assistenza e gli impegni pluriennali.

In relazione all'importanza relativa delle categorie di errore, molti Stati membri (ad esempio Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Irlanda) hanno segnalato che le violazioni delle norme in materia di appalti pubblici continuano a rappresentare le più importanti tipologie di errore.

Qualche Stato membro ha inoltre fornito una descrizione particolareggiata delle misure adottate per prevenire tali errori. Secondo tali descrizioni le verifiche e i controlli vengono effettuati a livello delle autorità di gestione e delle autorità di certificazione conformemente alle pertinenti normative settoriali che disciplinano l'utilizzo degli strumenti. Nelle risposte spesso si segnala che le autorità di gestione hanno elaborato manuali contenenti norme procedurali per il funzionamento dei sistemi di controllo interno dell'esecuzione e della gestione dei programmi operativi che rispettano tali norme. Le autorità di audit hanno adottato strategie incentrate su controlli in loco delle operazioni e su audit dei sistemi per individuare gli errori nella gestione delle operazioni attuate nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE).

Molti Stati membri hanno fatto riferimento alla semplificazione delle norme relative ai regimi di aiuti e all'uso delle opzioni semplificate in materia di costi come mezzo per affrontare la comparsa frequente di errori. Quasi tutti i rispondenti hanno sottolineato l'utilità di organizzare eventi di formazione per gli organismi intermedi e i beneficiari quando vengono pubblicati inviti, per sensibilizzarli in merito alle prescrizioni di legge. In Spagna le autorità di gestione valutano la capacità degli organismi intermedi prima di assegnare loro dei compiti.

Per il settore della coesione sono state citate molte misure tese a ridurre gli errori nell'ambito degli appalti pubblici. Croazia, Francia e Slovacchia hanno segnalato di avere istituito piattaforme online per il networking che consentono agli esperti di discutere i problemi e ai beneficiari di accedere facilmente alle informazioni. In Croazia, Lettonia e Slovacchia le autorità nazionali pubblicano rassegne degli errori più frequenti nelle procedure di appalto. In Lituania è stato creato un ufficio per gli appalti pubblici *responsabile dell'attuazione della politica in materia di appalti pubblici e dell'applicazione della legislazione nazionale in materia di appalti pubblici, nonché della prevenzione, della consulenza su questioni attinenti agli appalti pubblici e della gestione del sistema centrale d'informazione sugli appalti pubblici.*

Nel settore dell'agricoltura, la Polonia e la Lettonia hanno introdotto un sistema di domanda elettronica che facilita la corretta indicazione della superficie del terreno da parte dei richiedenti. Descrivendo procedure analoghe che comportano controlli automatici, la Svezia ha dichiarato che quest'approccio ha consentito di ridurre sensibilmente il numero di errori rispetto al trattamento manuale. Molti rispondenti (ad esempio Cipro, Repubblica ceca e Grecia) hanno citato l'utilità del controllo incrociato dei dati informatizzati fra le varie fonti (interne ed esterne). Malta tiene e

rivede periodicamente un registro dei rischi. Con un approccio pragmatico, l'Irlanda invia SMS ai partecipanti ai regimi di aiuti per ricordare loro le scadenze.

Anche il coordinamento a livello centrale è stato indicato come elemento chiave dei sistemi di gestione e di controllo. In Francia, "(..) *le autorità di coordinamento sono a disposizione delle autorità di gestione e delle autorità di certificazione per rispondere a eventuali domande riguardanti l'ammissibilità e gli appalti pubblici.*" In Germania *"l'interpretazione delle disposizioni legislative e le questioni di attuazione sono discusse in riunioni periodiche con le autorità di gestione del FESR."* La Polonia organizza formazioni periodiche nel settore degli appalti pubblici per le amministrazioni regionali.

3.2 PERFORMANCE DEL BILANCIO DELL'UE

Nel capitolo 3 della relazione annuale 2016, la Corte dei conti sottolinea l'importanza della qualità delle informazioni sulla performance. La Commissione si è impegnata a fornire informazioni sulla fonte e sulla qualità dei dati, ove disponibili. Poiché una quantità significativa di dati sulla performance relativi ai programmi finanziati dal bilancio dell'UE è fornita dagli Stati membri, questi ultimi sono stati invitati nel questionario a fornire informazioni in merito alla qualità dei dati sulla performance a livello nazionale.

In alcuni casi gli Stati membri hanno fatto riferimento, nelle loro risposte, non solo ai dati concernenti la realizzazione degli obiettivi strategici, ma anche ai dati inerenti ai risultati delle verifiche di conformità. Basandosi sulle risposte degli Stati membri al questionario risulta pertanto impossibile trarre conclusioni su una soltanto di queste due tipologie di dati.

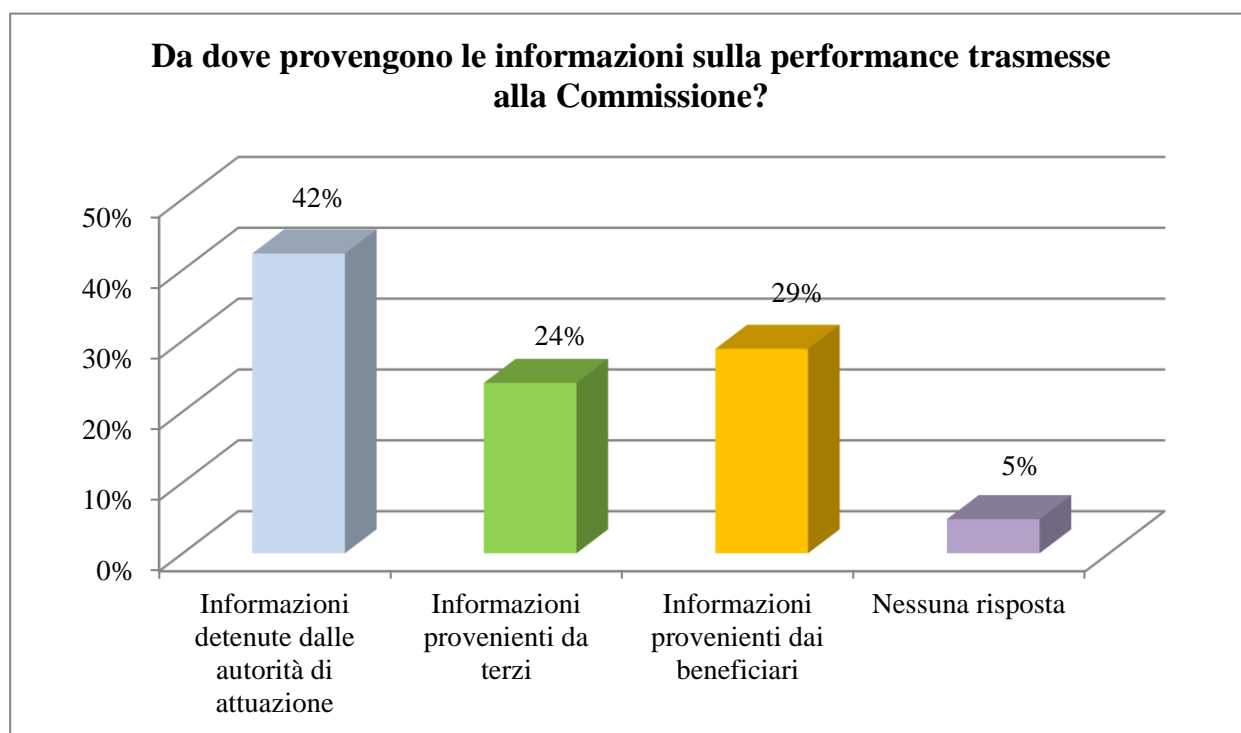
Nelle risposte gli Stati membri hanno segnalato che i dati sulla performance possono provenire da diverse fonti, che possono essere raggruppate in una delle seguenti categorie:

- informazioni detenute dagli organismi nazionali di attuazione. Nel settore della coesione si tratta principalmente delle autorità di gestione (anche nel settore dello sviluppo rurale), delle autorità di certificazione e degli organismi intermedi. Nel settore agricolo invece questa categoria rappresenta gli organismi pagatori;
- informazioni provenienti da terzi. Si può trattare di autorità nazionali o internazionali o di altri organismi non coinvolti nella gestione dei progetti o dei programmi in questione;
- informazioni provenienti dai beneficiari.

Vari Stati membri forniscono dati sulla performance in cooperazione con gli istituti nazionali di statistica, che applicano le proprie procedure di qualità.

Sebbene tra le categorie appena elencate vi possano essere sovrapposizioni e interdipendenze evidenti (ad esempio, le informazioni detenute dalle autorità nazionali di attuazione possono provenire da una delle altre due fonti), le domande e l'analisi intendevano cogliere la percezione da parte degli Stati membri esaminando il modo in cui avevano formulato le risposte. La figura 4 presenta la percentuale di ciascuna categoria rispetto al numero complessivo di fonti di errore citate nelle risposte.

Figura 4 - Ripartizione per categoria delle fonti di informazioni menzionate nelle risposte degli Stati membri



N.B.: hanno risposto alla domanda 25 Stati membri

Quasi tutti gli Stati membri hanno citato un sistema informatico nazionale gestito dalle autorità di attuazione per la gestione dei programmi operativi in modalità di gestione concorrente. Nel settore agricolo il sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA), gestito dagli organismi pagatori, è stato il più ricorrente in questa categoria.

Per quanto riguarda le informazioni provenienti da terzi, Eurostat e gli istituti nazionali di statistica sono stati spesso citati come fonti di convalida utilizzate per verificare i dati relativi agli indicatori; la Romania ha inoltre raccolto, a tal fine, informazioni provenienti da indagini nazionali indipendenti. L'Ungheria ha segnalato di aver utilizzato informazioni provenienti dall'amministrazione fiscale e doganale nazionale e dalla Banca nazionale, mentre la Polonia ha fatto riferimento a dati sui consumatori provenienti da aziende di servizi pubblici.

Anche i mezzi e i canali di raccolta delle informazioni sulla performance dai beneficiari si sono rivelati versatili. La maggior parte degli Stati membri ha fatto riferimento a relazioni standardizzate sui progressi compiuti, che vengono raccolte e verificate a livello degli organismi intermedi o direttamente dalle autorità di gestione nel settore della coesione (Bulgaria, Lettonia, Slovenia o Romania). Anche la documentazione prodotta all'atto della presentazione della domanda di finanziamento è stata individuata come importante fonte di informazioni sulla performance, in particolare nel settore dell'agricoltura.

Attraverso un'altra domanda si chiedevano informazioni circa le varie azioni, procedure e sistemi intesi a garantire la qualità dei dati sulla performance comunicati. Pochi Stati membri hanno fornito risposte dettagliate per quanto riguarda la

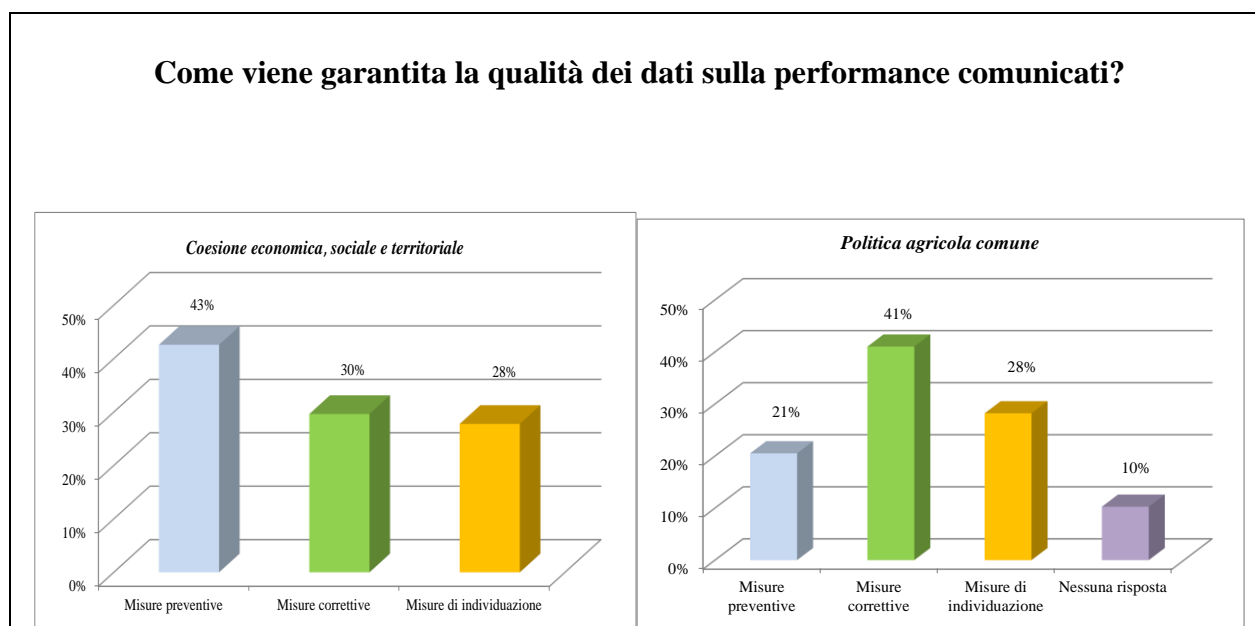
definizione iniziale, l'identificazione e la raccolta dei dati sulla performance. I rispondenti si sono piuttosto soffermati sui successivi cicli amministrativi, vale a dire dall'acquisizione dei dati sulla performance nei sistemi informatici fino alla comunicazione.

Analizzando le risposte, le misure individuate nelle descrizioni degli Stati membri sono state raggruppate nelle seguenti categorie:

- misure preventive: azioni di gestione volte a prevenire carenze o errori nei sistemi, nelle procedure e nei processi che producono gli indicatori da comunicare, che determinano un deterioramento della loro qualità;
- misure correttive: azioni volte a garantire che ogni errore che possa comunque essersi verificato sia corretto prima di comunicare le informazioni;
- misure di individuazione: misure progettate per individuare e correggere eventuali errori che possono aver inciso sulla qualità delle informazioni sulla performance comunicate alla Commissione, o misure che risultano essere le più efficaci a tale scopo.

Analogamente alla prima serie di gruppi di cui sopra, eventuali sovrapposizioni e interdipendenze tra le categorie determinano una certa limitazione delle conclusioni dell'analisi (ad esempio, le informazioni detenute dalle autorità nazionali di attuazione possono provenire da una delle altre due fonti). Come già illustrato in precedenza, le percezioni degli Stati membri dedotte dal modo in cui sono stati formulati le diverse azioni e i vari controlli hanno fornito il criterio per la classificazione. La figura 5 presenta la quota di ciascuna delle categorie di cui sopra nelle risposte degli Stati membri.

Figura 5 - Percentuali dei tipi di misure volte a garantire la qualità dei dati sulla performance



Dalle risposte di molti Stati membri traspare l'intenzione di istituire un sistema elettronico integrato di gestione dei fondi, progettato in conformità alle pertinenti normative nazionali e dell'UE, come principale strumento di prevenzione per garantire la qualità dei dati in entrambi i settori d'intervento. Un'altra misura preventiva comunemente citata è l'elaborazione di manuali destinati alle autorità di gestione e agli organismi intermedi che devono effettuare i controlli amministrativi (Bulgaria, Croazia, Romania e Slovenia). L'Ungheria ha pubblicato metodologie comuni per l'elaborazione di indicatori comuni, definiti grazie all'assistenza di esperti. In Bulgaria, nel settore della coesione, l'autorità di certificazione ha effettuato controlli di qualità dei sistemi di verifica istituiti dalle autorità di gestione per il monitoraggio degli indicatori di performance. Alcuni Stati membri (Bulgaria, Croazia e Grecia) hanno segnalato di aver agevolato la fornitura dei dati elaborando moduli standard con cui i beneficiari riferiscono in merito ai progressi compiuti nell'attuazione dei progetti e ai relativi indicatori.

Tra le misure correttive e di individuazione segnalate figurano, come tipo più importante, le verifiche di gestione di primo livello (con un'adeguata separazione dei compiti e il rispetto del principio del doppio controllo). La Repubblica ceca, in particolare, ha sottolineato l'importanza di eseguire verifiche di plausibilità dei dati comunicati per gli indicatori confrontandoli con quelli che figurano in relazioni già presentate. Sono stati spesso citati anche i controlli in loco effettuati dalle autorità di attuazione presso i beneficiari al fine di verificare se le informazioni contenute nelle loro relazioni corrispondono a quelle delle fonti documentali.

3.3 SEGUITO DATO ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ogni anno la Corte dei conti europea esamina in che modo la Commissione dà seguito alle raccomandazioni che le sono state rivolte. Quest'anno sono state esaminate 108 raccomandazioni pubblicate tra il 2010 e il 2013, 90 delle quali sono

state attuate dalla Commissione integralmente o per la maggior parte degli aspetti. La Corte dei conti europea ha individuato solo sei raccomandazioni non attuate (una delle quali inizialmente non era stata accolta dalla Commissione).

La Corte dei conti può rivolgere raccomandazioni a specifici Stati membri o agli Stati membri in generale. Nel questionario è stato quindi chiesto agli Stati membri se dessero seguito alle raccomandazioni in entrambi i casi e, in caso affermativo, è stato chiesto di descrivere brevemente le disposizioni correlate; in caso negativo gli Stati membri sono stati invitati a spiegare i motivi.

Quasi tutti gli Stati membri che hanno risposto hanno dichiarato di dare seguito a entrambi i tipi di raccomandazioni.

Quando ricevono raccomandazioni specifiche, gli Stati membri generalmente identificano le autorità di attuazione competenti e trasmettono loro (di norma tramite l'autorità di audit) le relazioni della Corte dei conti europea o le comunicazioni in questione. In aggiunta, vari Stati membri fanno riferimento anche alle pertinenti procedure di monitoraggio. Nel caso della politica agricola in Francia, in Danimarca e in Grecia queste attività sono svolte dalle autorità di attuazione competenti, mentre in Ungheria il monitoraggio è effettuato da uno specifico dipartimento dell'Ufficio del Primo ministro. La Grecia ha affermato di attuare un piano d'azione nazionale per ridurre il tasso di errore nel FEASR e di esaminare le raccomandazioni specifiche in vista di un eventuale aggiornamento del documento. Il Lussemburgo e la Francia organizzano riunioni periodiche di follow-up con i beneficiari e attuano, con un controllo a livello centrale, specifici piani d'azione dettagliati. La Germania ha aggiunto che le cause più frequenti di errore riscontrate, tra l'altro, dalla Corte dei conti europea, e le corrispondenti misure identificate, possono dar luogo alla creazione di gruppi di lavoro tematici in cui sono riunite autorità a livello federale e dei Länder per affrontare le carenze individuate.

L'Austria e la Romania hanno fornito risposte distinte per quanto riguarda i casi in cui la raccomandazione è di carattere generale, presupponendo che possano rivelare carenze di più ampia portata nella concezione dei sistemi. In Romania, ad esempio, le raccomandazioni specifiche sono gestite dalle autorità di attuazione interessate o possono dar luogo all'avvio di procedure di recupero a livello dello Stato membro, caso per caso, e gli aspetti critici alla base di quelle più generali vengono valutati in vista di un eventuale miglioramento del quadro legislativo per il periodo di programmazione successivo. Ai fini di un eventuale follow-up, la Danimarca ha segnalato di verificare la pertinenza delle raccomandazioni per il proprio ambiente di gestione e controllo anche nei casi in cui i suoi progetti e programmi non facevano parte della popolazione sottoposta ad audit.

4 CONCLUSIONI

La Corte dei conti europea ha riconosciuto che quest'anno, per la prima volta, tutte le direzioni generali della Commissione hanno stimato un livello di errore nella "spesa pertinente" e ha sottolineato che i dati comunicati nelle relazioni annuali di attività (RAA) sono, nella maggior parte dei casi, sostanzialmente in linea con le sue stime del livello di errore. In questo ambito, la Corte dei conti europea continua inoltre a tenere conto delle misure correttive applicate dagli Stati membri e dalla Commissione nei casi in cui questo avviene prima del suo esame. La Corte ha altresì

segnalato che i sistemi di gestione e di controllo predisposti a livello degli Stati membri e della Commissione hanno prodotto informazioni sufficienti per prevenire ulteriormente, o individuare e correggere, molti errori. Il presidente della Corte dei conti ha dichiarato che "*...ciò significa che non vi è alcuna necessità di controlli aggiuntivi, ma i controlli esistenti devono essere espletati in maniera adeguata.*"³

Le risposte fornite quest'anno dagli Stati membri confermano le parole del presidente e dimostrano il loro costante impegno per una sana gestione finanziaria attraverso l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi, le verifiche di gestione potenziate e gli sforzi di razionalizzazione delle procedure amministrative, nonché una forte volontà di seguire le carenze riscontrate dai revisori esterni e confermate dalle autorità nazionali. Nel settore degli appalti pubblici gli Stati membri hanno affrontato gli aspetti critici offrendo programmi di formazione ad hoc e la condivisione delle migliori pratiche tramite reti online e assicurando l'ampia diffusione del parere degli esperti.

Le risposte indicano che gli Stati membri condividono le conclusioni del gruppo ad alto livello sulla semplificazione per i beneficiari dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), secondo le quali la semplicità e flessibilità sono elementi fondamentali per garantire il successo degli investimenti dei fondi SIE in Europa e della politica di coesione dopo il 2020.

Per quanto concerne la gestione della performance, la Corte dei conti europea ha rilevato che la Commissione mette a disposizione molte informazioni in confronto ad altri paesi od organizzazioni internazionali.

Le risposte trasmesse dagli Stati membri hanno dimostrato che sono consapevoli della necessità di disporre di un quadro di riferimento della performance per il periodo di programmazione 2014-2020, al fine di garantire che le risorse siano assegnate alle priorità che apportano valore aggiunto alle azioni finanziate attraverso il bilancio dell'UE. Gli Stati membri hanno risposto che si avvalgono di un'ampia gamma di fonti di dati per le informazioni sulla performance, tra cui gli istituti nazionali di statistica. La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri per migliorare le informazioni sui dati relativi alla performance.

³ Discorso pronunciato da Klaus-Heiner Lehne, presidente della Corte dei conti europea, durante la sessione plenaria del Parlamento europeo (Strasburgo, 4 ottobre 2017).