



Bruxelles, 28.2.2017
COM(2017) 124 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Cause di fondo degli errori e misure intraprese al riguardo (articolo 32, paragrafo 5, del
regolamento finanziario)**

INDICE

I. INTRODUZIONE E SINTESI.....	5
II. QUADRO GENERALE.....	9
1. Contesto.....	9
1.1. Il bilancio dell'UE e le sue modalità di esecuzione	9
1.2. Sorveglianza della Commissione sull'esecuzione del bilancio dell'UE	10
1.3. Richieste del Parlamento europeo e del Consiglio nel quadro della procedura di discarico 2014	10
2. Metodologia per l'analisi dei livelli di errore persistentemente elevati....	11
2.1. Definizioni e criteri fondamentali	11
2.2. Impostazione della Commissione e della Corte riguardo alla stima dei livelli di errore	12
a) L'impostazione della Commissione riguardo alla stima dei livelli di errore	12
b) Impostazione della Corte riguardo alla stima dei livelli di errore	13
c) Raffronto dei risultati dell'impostazione della Commissione e di quella della Corte.....	13
3. Situazione per il bilancio UE nel suo insieme	15
3.1. L'impegno costante della Commissione continua per la riduzione del livello globale di errore	15
3.2. Tipi di errore individuati dalla Commissione e dalla Corte	17
3.3. Conseguenze del carattere pluriennale di una quota significativa della spesa dell'UE.....	17
3.4. Costo dei controlli e semplificazione	18
3.5. Necessità di migliorare ulteriormente i sistemi di gestione e di controllo vigenti, in particolare i controlli di primo livello negli Stati membri	19
III. SITUAZIONE RELATIVA ALLE VARIE RUBRICHE DEL QFP	21
1. Introduzione.....	21
2. Sottorubrica 1a del QFP – Competitività - Ricerca e innovazione (ossia le DG «Ricerca e innovazione» – RTD e «Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie» - CNECT)	23
2.1. Livello di errore.....	23
2.2. Cause di fondo degli errori.....	25
a) Obiettivi politici e priorità.....	25
b) Ammissibilità	25

	c)	La causa della mancata rilevazione degli errori — carenze dei sistemi di gestione e di controllo.....	25
2.3.		Misure correttive intraprese	26
	a)	Semplificazione.....	26
	b)	Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo.....	27
	c)	Quadro giuridico 2014 – 2020: ulteriore semplificazione, ma anche ambiti a maggior rischio	27
3.		Sottorubrica 1b del QFP – «Coesione»	28
3.1.		Sottorubrica 1b del QFP – DG «Politica regionale e urbana» (REGIO)	29
	3.1.1.	Livello di errore.....	29
	3.1.2.	Cause di fondo degli errori.....	31
	3.1.3.	Misure correttive intraprese	32
	a)	Semplificazione.....	33
	b)	Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo.....	34
	c)	Quadro giuridico 2014 – 2020: rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo e rendicontabilità.....	36
3.2.		Sottorubrica 1b del QFP — DG «Occupazione, affari sociali e inclusion» (EMPL)	38
	3.2.1.	Livello di errori	38
	3.2.2.	Cause di fondo degli errori.....	40
	3.2.3.	Misure correttive intraprese	41
	a)	Semplificazione.....	41
	b)	Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo.....	44
	c)	Quadro giuridico 2014 – 2020: rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo e rendicontabilità.....	44
4.		Rubrica 2 del QFP – Risorse naturali	44
4.1.		Livelli di errore.....	44
4.2.		Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)	47
	4.2.1.	Cause di fondo degli errori.....	47
	4.2.2.	Misure correttive intraprese	47
4.3.		Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)	47
	4.3.1.	Cause di fondo degli errori.....	47
	4.3.2.	Misure correttive intraprese	48
	a)	Semplificazione.....	48
	b)	Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo.....	49
	c)	Quadro giuridico 2014 – 2020: miglioramenti significativi.....	50

5.	Rubrica 4 del QFP – Ruolo mondiale dell'Europa.....	51
5.1.	Livelli di errore.....	51
5.2.	DG "Cooperazione internazionale e sviluppo" (DEVCO)	52
5.2.1.	Cause di fondo degli errori.....	52
5.2.2.	Misure correttive intraprese	53
a)	Semplificazione	53
b)	Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo.....	53
c)	Quadro giuridico 2014 – 2020:	54
5.3.	DG "Politica di vicinato europea e negoziati di allargamento" (NEAR/ELARG).....	55
5.3.1.	Cause di fondo degli errori.....	55
5.3.2.	Misure correttive intraprese	55
IV.	CONCLUSIONI.....	56
1.	La gestione finanziaria è notevolmente migliorata, determinando una diminuzione del livello di errore	56
2.	La Commissione e la Corte condividono la stessa valutazione circa il livello e le cause di fondo degli errori.....	56
3.	Necessità di tenere conto del carattere pluriennale di una quota significativa della spesa dell'UE	56
4.	I costi di gestione e dei controlli e la necessità di un'ulteriore semplificazione.....	56
5.	La Commissione prende costantemente provvedimenti per gestire le cause di fondo e l'impatto finanziario degli errori	57

I. INTRODUZIONE E SINTESI

La presente comunicazione contiene un'analisi approfondita delle cause di fondo degli errori nel quadro dell'esecuzione del bilancio dell'UE e delle misure intraprese al riguardo, in linea con l'articolo 32, paragrafo 5, del regolamento finanziario¹. Essa risponde alle richieste del Parlamento europeo² e del Consiglio³ di presentare una relazione sui livelli di errore persistentemente elevati e sulle relative cause principali. La comunicazione si basa sulle informazioni a disposizione della Commissione principalmente per quanto riguarda i pagamenti relativi al periodo di programmazione 2007 - 2013.

A norma dell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («il trattato») è principalmente responsabilità della Commissione fare in modo che il bilancio sia speso correttamente.

Se da un lato la Commissione ha la responsabilità ultima dell'esecuzione del bilancio dell'UE, è anche vero che circa l'80% della spesa è in realtà eseguito direttamente dagli Stati membri in regime di gestione concorrente. Ciò vale in particolare per la politica agricola comune e i fondi strutturali e d'investimento europei. Al fine di garantire la sana gestione finanziaria, il quadro normativo impone agli Stati membri di designare le autorità incaricate dell'attuazione (organismi pagatori per l'agricoltura e autorità di gestione per la coesione) e gli organismi di audit esterni (organismi di certificazione per l'agricoltura e autorità di audit per la coesione) che eseguono circa 19 000 audit l'anno sul terreno. Il rimanente 20% del bilancio dell'UE è eseguito in regime di gestione diretta o indiretta, tramite terzi, in particolare le istituzioni finanziarie europee o internazionali come la Banca europea per gli investimenti o l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Previo attento esame dell'affidabilità dell'opera dei revisori esterni, la Commissione applica il concetto di "audit unico", secondo il quale ciascun livello di controllo si fonda sul precedente. Questa impostazione, che mira ad evitare la duplicazione dell'attività di controllo e a ridurre il costo amministrativo globale dell'attività di controllo e di audit, nonché l'onere per i beneficiari finali, si traduce in circa 250 audit effettuati annualmente dai diversi servizi della Commissione nei settori della coesione e dell'agricoltura⁴.

Nell'ambito della gestione diretta e indiretta, la sorveglianza della Commissione si fonda sull'opera delle unità interne di verifica ex post/audit e/o sui risultati dei revisori esterni a contratto (ad esempio, per il settore «Cooperazione internazionale e sviluppo» e «Politica europea di vicinato e negoziati di allargamento»).

La Commissione europea elabora una relazione annuale sull'esecuzione del bilancio - la **relazione annuale sulla gestione e il rendimento**⁵ - nonché relazioni annuali dettagliate sulle attività dei diversi servizi della Commissione. Insieme, questi documenti forniscono, sulla

¹ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012 del Consiglio.

² Relazione del Parlamento europeo sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2014, sezione III (2015/2154 (DEC)).

³ Raccomandazione del Consiglio sul discarico da dare alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2014 (documento 5583/16 del 2 febbraio 2016).

⁴ Tali controlli hanno interessato i test di convalida (ripetizione del lavoro svolto dagli organismi di audit esterni) e gli audit dei sistemi (valutazione del funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, come ad esempio gli audit di verifica della conformità).

⁵ COM(2016) 446 final.

base delle informazioni a disposizione della Commissione, una panoramica completa dell'esecuzione annuale del bilancio e del contributo della spesa pubblica al conseguimento dei risultati sul terreno. Inoltre, in tali relazioni figurano la valutazione del funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo effettuata dal direttore generale responsabile, le riserve che individuano le possibili carenze e un'analisi dettagliata a dimostrazione della sana gestione finanziaria.

A fini di gestione e rendicontabilità, i servizi della Commissione, esprimendo un giudizio professionale, forniscono le migliori stime dei livelli di errore nel rispettivo settore di competenza, tenendo conto di tutte le informazioni pertinenti, compresi i risultati dei controlli e degli audit di campioni statisticamente rappresentativi. Su tale base la Commissione elabora le stime del livello di errore nell'esecuzione del bilancio dell'UE in due precisi momenti della procedura: **importi stimati a rischio al momento del pagamento/delle relazioni** e **importi stimati a rischio al momento della chiusura**, ossia una volta attuate tutte le azioni correttive concernenti gli importi versati indebitamente. Inoltre, la Commissione pubblica ogni anno una **comunicazione sulla tutela del bilancio dell'UE**⁶ che fornisce maggiori informazioni sulle misure preventive e correttive. Le due relazioni sono ora incluse nel **pacchetto integrato di informativa finanziaria**⁷, che fornisce così un quadro completo dell'esecuzione del bilancio dell'UE nell'anno precedente.

Ai sensi dell'articolo 287 del trattato, la **Corte dei conti europea** ("la Corte") presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una **dichiarazione di affidabilità (DAS)** annuale con cui attesta l'attendibilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti. La Corte stima i livelli di errore, sulla base di campioni statistici, tramite il tasso di errore più probabile (TEP), il limite inferiore dell'errore (LIE) e il limite superiore dell'errore (LSE) per ciascuna rubrica del Quadro finanziario pluriennale (QFP) e per l'insieme della spesa di bilancio. Questi errori stimati rispecchiano l'inosservanza delle norme giuridiche e, di conseguenza, la **legittimità e regolarità dal punto di vista dei requisiti amministrativi**, e sarebbe errato assimilarli a frodi o spese che non corrispondono a beni o servizi effettivamente forniti o a risultati conseguiti⁸.

Grazie a questo solido sistema di controlli a vari livelli, la gestione finanziaria è notevolmente migliorata nel corso dell'ultimo decennio. Il costante controllo da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Corte ha determinato una maggiore professionalizzazione di tutta la catena di controllo dei fondi UE, dalla Commissione alle autorità degli Stati membri, ai paesi terzi e alle organizzazioni internazionali.

Inoltre, negli ultimi anni le stime dell'errore elaborate dalla Commissione e dalla Corte hanno fatto trarre conclusioni sempre più simili riguardo ai livelli di errore. Le stime della Commissione relative alle rubriche del QFP e ai principali settori di spesa rientrano per la maggior parte nel range della Corte definito dai limiti superiore e inferiore dell'errore.

⁶ COM(2016) 486 final.

⁷ Il pacchetto integrato di informativa finanziaria contiene la relazione annuale sulla gestione e il rendimento, la comunicazione sulla tutela del bilancio dell'UE, la relazione finanziaria e i conti dell'UE corredati della Discussione e analisi dei rendiconti finanziari.

⁸ La relazione della Commissione "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode", elaborata in collaborazione con gli Stati membri e adottata ai sensi dell'articolo 325 del trattato, per il 2015 (COM(2016) 472 final) indica che i casi di frode individuati e segnalati ammontano a circa lo 0,4% dei pagamenti effettuati (pagina 24).

In linea con il miglioramento della gestione finanziaria, **i risultati della Commissione e della Corte indicano che i livelli di errore sono in calo** (cfr. grafico 2). Queste stime annuali sono scese dai tassi a due cifre di alcuni settori (in particolare la «Coesione») prima del 2009 agli attuali livelli molto inferiori - sotto il 5% per la maggior parte dei settori e prossimi o addirittura inferiori al 2% in alcuni ambiti). Inoltre, i tassi di errore stimati variano notevolmente a seconda del settore e dei regimi di aiuto⁹.

Nonostante i progressi compiuti, finora la Corte non ha emesso una dichiarazione di affidabilità positiva poiché il tasso di errore stimato annuale non è ancora sceso al di sotto della soglia di rilevanza del 2%.

Questi miglioramenti, dimostrati dalla diminuzione del tasso di errore, hanno richiesto un notevolissimo investimento in termini di controlli del settore pubblico. Ne sono conseguiti elevati **costi dei controlli**¹⁰ in alcuni settori, il che mette in discussione l'opportunità di intensificare ulteriormente gli audit e le verifiche. Inoltre, **le norme applicabili sono spesso complesse**, per conseguire ambiziosi obiettivi strategici specifici. Mirano altresì a trattare tutti i possibili scenari e a fornire la massima certezza possibile sulla legittimità e regolarità della spesa, in modo da evitare le rettifiche a posteriori.

Per di più, come dimostrano le analisi della Commissione e della Corte, settori che sono soggetti a norme meno complesse in materia di ammissibilità presentano livelli di errore inferiori.

Ciò spiega i **crescenti appelli delle autorità pubbliche e dei beneficiari finali che chiedono di migliorare la proporzionalità e l'efficacia sotto il profilo dei costi del quadro giuridico e amministrativo.** Non occorre aumentare i controlli, bensì migliorarli. Inoltre, la semplificazione rappresenta il modo più efficace per ridurre i costi e gli oneri dei controlli nonché il rischio di errori.

Per compiere ulteriori progressi in questo ambito, la Commissione ha varato nel 2015 l'**iniziativa "Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati" (BFOR)**, volta principalmente a garantire che il bilancio dell'UE sia efficiente, rispetti le norme e contribuisca ai risultati desiderati. Parallelamente alla **maggiore integrazione delle considerazioni di efficienza nel processo decisionale** durante tutto il ciclo di bilancio, questa iniziativa è diretta a potenziare la sana gestione finanziaria tramite un **quadro di rendicontazione più solido, una migliore metodologia di stima dei tassi di errore in un quadro pluriennale, norme più semplici e controlli più efficienti e proporzionati**, per massimizzare la quota di fondi pubblici che contribuisce effettivamente al conseguimento di risultati positivi sul terreno.

Per orientare l'intervento in questo ambito sono state svolte analisi approfondite delle reali cause di fondo degli errori. Sia **la Commissione che la Corte traggono le stesse conclusioni generali circa la natura e le cause di fondo dei livelli di errore persistentemente elevati:** si tratta delle **carenze nei sistemi di gestione e di controllo**, in particolare negli Stati membri, nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali/agenzie. Talvolta la situazione è aggravata dal **complesso quadro giuridico** che regola l'attuazione delle politiche dell'UE, come dimostra il fatto che il tasso di errore è notevolmente inferiore per i regimi basati sulle

⁹ Nel settore «Coesione» la Commissione e la Corte giungono alla conclusione che i livelli di errore si collocano al di sopra del 5%, mentre per le «Risorse naturali» oscillano per il 2015 tra il 2% e il 2,9%. Inoltre, le «Entrate» e «Spese amministrative» non sono inficcate da un livello rilevante di errore e i conti dell'UE sono stati controfirmati dalla Corte. La Corte ha altresì concluso che i regimi di rimborso erano più esposti al rischio rispetto a quelli fondati sui diritti acquisiti.

¹⁰ Cfr. tabella 1.

opzioni semplificate in materia di costi¹¹ o quelli fondati sui "diritti acquisiti"¹² rispetto ai regimi basati sul rimborso integrale ex post dei costi.

Occorre tener presente che gli errori non implicano necessariamente che gli importi dichiarati in modo inesatto siano stati usati in modo scorretto o che gli obiettivi strategici non siano stati raggiunti.

Nel corso degli anni, i tipi di errore più comuni che risultano da tale combinazione di fattori sono i seguenti:

- a) voci di spesa non ammissibili;
- b) beneficiari/progetti/periodi di attuazione non ammissibili;
- c) violazione delle norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato;
- d) insufficiente documentazione attendibile a sostegno delle dichiarazioni di spesa; e
- e) dichiarazioni inesatte di superfici ammissibili nel settore dell'agricoltura.

La Commissione prende costantemente provvedimenti, a livello sia preventivo (quali l'interruzione e la sospensione dei pagamenti) **che correttivo** (rettifiche finanziarie e recuperi), **per gestire le cause di fondo e l'impatto dei livelli di errore persistentemente elevati**. I dati disponibili sugli importi autorizzati ed eseguiti, nonché le stime relative alle rettifiche future mostrano che un'**impostazione pluriennale garantisce la gestione adeguata dei rischi connessi alla legittimità e regolarità delle operazioni** determinando importi a rischio alla chiusura corrispondenti allo 0,8% – 1,3% della spesa pertinente totale¹³.

Le DG attuano **misure mirate** per rafforzare i sistemi di gestione e di controllo a livello nazionale, europeo e internazionale¹⁴; gli insegnamenti tratti dai precedenti periodi di programmazione hanno condotto a **miglioramenti nella progettazione delle generazioni successive dei programmi**¹⁵ e la **revisione intermedia** del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014 - 2020 comprende un corposo pacchetto di proposte legislative per **semplificare**¹⁶ le regole in materia di esecuzione del bilancio dell'UE.

Inoltre, la Commissione coordina una rete di esperti degli Stati membri in materia di controllo interno che consente l'individuazione e la condivisione delle buone prassi per il miglioramento dei sistemi di governance del settore pubblico. Nel campo della prevenzione e dell'individuazione delle frodi, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e i servizi della Commissione responsabili della gestione concorrente cooperano con gli Stati membri tramite workshops, seminari, corsi di formazione e l'elaborazione di documenti di

¹¹ La Corte non ha riscontrato livelli rilevanti di errore per gli interventi del Fondo sociale europeo negli ultimi 4 anni, quando sono state utilizzate le opzioni semplificate in materia di costi.

¹² Ad esempio i pagamenti diretti nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), le sovvenzioni del Consiglio europeo della ricerca (CER) o il programma Marie Curie.

¹³ Cfr. la relazione annuale per il 2015 sulla gestione e il rendimento.

¹⁴ Cfr. la sezione III sulla situazione di livelli di errore persistentemente elevati relativa alle varie rubriche del QFP.

¹⁵ Come illustrato dai nuovi strumenti e misure dell'attuale QFP 2014 – 2020, ad esempio il meccanismo di ritenuta per il settore «Coesione», l'eventuale applicazione della rettifica finanziaria netta, il nuovo "parere di audit / dichiarazioni di gestione" da parte delle autorità nazionali, l'impatto delle nuove direttive sugli appalti pubblici, l'obbligo derivante dalla condizionalità ex ante e le norme semplificate sull'ammissibilità.

¹⁶ La Commissione propone in un unico atto un'ambiziosa revisione delle regole finanziarie generali (COM(2016)605 final del 14.9.2016). Tale atto contiene anche le modifiche corrispondenti delle regole finanziarie settoriali stabilite da 15 atti legislativi concernenti i programmi pluriennali relativi, ad esempio, ai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) o all'agricoltura.

orientamento pratico. Se da un lato la normativa settoriale impone agli Stati membri di istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, la Commissione, dal canto suo, promuove con successo l'integrazione di queste misure nelle strategie nazionali antifrode.

La presente comunicazione contiene innanzitutto una descrizione generale del contesto in cui viene eseguito il bilancio dell'UE (compresa la sorveglianza esercitata dalla Commissione) secondo modalità atte a garantire la legittimità e regolarità della spesa. Vengono poi esaminate le diverse rubriche del QFP alla luce del persistere di livelli di errore elevati, le relative cause di fondo e le misure correttive adottate dai competenti servizi della Commissione.

II. QUADRO GENERALE

1. Contesto

1.1. Il bilancio dell'UE e le sue modalità di esecuzione

Il bilancio dell'UE è un importante strumento per conseguire gli obiettivi delle politiche. Nel 2015 la spesa è ammontata a complessivi 145,2 miliardi di EUR, ossia a circa 285 EUR per ogni cittadino, e ha rappresentato il 2,1% della spesa pubblica totale degli Stati membri dell'UE.

Il bilancio dell'UE è approvato ogni anno — entro l'ambito dei QFP — dal Parlamento europeo e dal Consiglio a norma dell'articolo 322 del trattato. È principalmente responsabilità della Commissione fare in modo che il bilancio sia speso correttamente. Circa l'80% del bilancio è eseguito in regime di «gestione concorrente», nell'ambito della quale gli Stati membri distribuiscono i fondi ai beneficiari e gestiscono la spesa in conformità al diritto nazionale e dell'UE (per esempio, nel caso delle spese nel settore «Coesione economica, sociale e territoriale» e «Risorse naturali»). Il 20% rimanente è eseguito in regime di gestione diretta (da parte dei servizi della Commissione) o indiretta (paesi terzi/organizzazioni internazionali).

I programmi possono altresì essere raggruppati in base alle modalità di determinazione della spesa, come segue:

- *programmi di sostegno basati sui diritti acquisiti*, nell'ambito dei quali i pagamenti sono effettuati se sono soddisfatte determinate condizioni, ad esempio le borse di studio e di ricerca (nell'ambito della spesa per la competitività), i pagamenti diretti agli agricoltori (a titolo della rubrica «Risorse naturali»), il sostegno diretto al bilancio (a titolo della rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa») o le retribuzioni e pensioni (a titolo della rubrica «Amministrazione»);
- *regimi di rimborso delle spese*, nell'ambito dei quali l'UE rimborsa i costi ammissibili per attività ammissibili, ad esempio i progetti di ricerca (nell'ambito della spesa per la «Competitività»), i programmi d'investimento per lo sviluppo regionale e rurale (a titolo delle rubriche «Coesione» e «Risorse naturali»), i programmi di formazione (a titolo della rubrica «Coesione») e i progetti di sviluppo (a titolo della rubrica «Ruolo mondiale dell'Europa»). Tuttavia, occorre rilevare che il ricorso alle «opzioni semplificate in materia di costi» nell'ambito della politica di coesione, che prevede il finanziamento in base ai *deliverables* o ai risultati conseguiti (ad esempio, il numero di partecipanti a un'iniziativa di formazione professionale a titolo del FSE), è di per sé

analogo al concetto di «diritto acquisito» in quanto tali opzioni non si fondano sui costi effettivamente sostenuti.

1.2. Sorveglianza della Commissione sull'esecuzione del bilancio dell'UE

Nel regime di gestione concorrente la Commissione sorveglia attentamente l'opera delle autorità nazionali responsabili del programma tramite l'intervento dei propri revisori e l'analisi approfondita delle informazioni trasmesse dagli Stati membri. Tali informazioni si possono dividere in due categorie:

- alla prima categoria appartengono le informazioni fornite dalle autorità nazionali (ad esempio gli organismi pagatori nel settore dell'agricoltura o le autorità di gestione nel settore «Coesione»), che chiedono e ricevono fondi dell'UE dalla Commissione per poi erogarli (in parte tramite gli organismi intermedi) ai beneficiari finali;
- nella seconda categoria rientrano le informazioni fornite dai revisori esterni nazionali, che sono indipendenti rispetto all'attuazione del programma (ad esempio gli organismi di certificazione nel settore dell'agricoltura o le autorità di audit nel settore «Coesione») e forniscono la garanzia dell'affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo e delle operazioni sottostanti.

Se, al termine di un attento esame, la Commissione conclude che può fare affidamento sui controlli svolti da questi revisori esterni nazionali, essa applica il concetto di «audit unico». Con questa espressione si indica un sistema di controllo interno e di audit basato sul principio che ciascun livello di controllo e di audit si fonda sul precedente. L'«audit unico» mira ad evitare la duplicazione dell'attività di controllo e di audit e a ridurre il costo complessivo a livello sia degli Stati membri che della Commissione; si prefigge inoltre di ridurre l'onere amministrativo che grava sui soggetti controllati. In quanto istituzione responsabile in ultima istanza dell'esecuzione del bilancio dell'UE, la Commissione è al vertice della piramide dell'«audit unico».

Nel regime di gestione diretta e indiretta, la sorveglianza della Commissione si fonda sull'opera delle unità interne di verifica ex post/audit e/o sulle conclusioni dei revisori esterni a contratto, che generalmente effettuano controlli ex post.

1.3. Richieste del Parlamento europeo e del Consiglio nel quadro della procedura di discarico 2014

I livelli di spesa irregolare a carico del bilancio dell'UE fanno notizia da molti anni. Destano particolare preoccupazione i settori che presentano livelli di errore persistentemente elevati e le loro possibili cause.

L'articolo 32, paragrafo 5, del regolamento finanziario stabilisce quanto segue: "*Se, durante l'attuazione del programma, il livello di errore è persistentemente elevato, la Commissione identifica le lacune nei sistemi di controllo, analizza i costi e i benefici di potenziali misure correttive e adotta o propone i provvedimenti adeguati, quali la semplificazione delle disposizioni applicabili, il rafforzamento dei sistemi di controllo e la riprogettazione del programma o dei sistemi di consegna*". In considerazione di tale prescrizione, il Parlamento europeo¹⁷ e il Consiglio¹⁸ hanno invitato la Commissione, nel quadro della procedura di

¹⁷ Relazione del Parlamento europeo sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2014, sezione III (2015/2154 (DEC)).

discarico per il 2014, a presentare una relazione sui livelli di errore persistentemente elevati e sulle relative cause principali. La presente relazione risponde a questa richiesta.

2. Metodologia per l'analisi dei livelli di errore persistentemente elevati

2.1. Definizioni e criteri fondamentali

Si verifica un errore quando un'operazione non è eseguita conformemente alle disposizioni giuridiche, regolamentari e contrattuali applicabili, rendendo quindi irregolare la spesa dichiarata (e rimborsata)¹⁹.

In tale contesto è importante tenere presente quanto segue:

- un errore non implica che i fondi siano scomparsi, andati perduti o sprecati;
- nonostante l'esistenza di errori, i fondi sono stati in generale utilizzati per i fini previsti e per i progetti approvati. Benché si siano verificate carenze nell'attuazione dei progetti o siano state individuate spese non ammissibili, non ci sono state necessariamente ripercussioni sulla qualità o sulla realizzazione dei progetti;
- un errore non implica necessariamente la frode. Mentre gli errori implicano violazioni di talune condizioni previste per il finanziamento, la frode è dolosa. È fondamentale sottolineare che le frodi individuate rappresentano una percentuale marginale²⁰. Ciononostante, in linea con la politica della Commissione che prevede la tolleranza zero nei confronti delle frodi e della corruzione, tutti i servizi della Commissione hanno ormai elaborato una strategia antifrode e stanno migliorando ulteriormente i loro strumenti di prevenzione e individuazione delle frodi.

Di conseguenza, ai fini della presente relazione la Commissione ha tenuto conto dei seguenti criteri fondamentali:

- i livelli di errore si riferiscono alle spese irregolari individuate dalla Commissione, dalle autorità nazionali e/o dalla Corte;
- per livelli di errore persistentemente elevati si intendono quelli che presentano incidenza finanziaria o rischi superiori alla soglia di rilevanza (2%) nell'arco di un certo numero di anni. Per la presente relazione è stato preso in considerazione il triennio 2013 - 2015;
- i dati sono sintetizzati in base alle "famiglie" di politiche e di servizi della Commissione secondo le rubriche del QFP 2014 - 2020.

L'analisi che segue riguarda principalmente la situazione dei pagamenti relativi al precedente periodo di programmazione (2007 - 2013). Questo perché il livello di attuazione dei programmi/progetti relativi al nuovo periodo di programmazione 2014 - 2020 non fornisce ancora alla Commissione dati sufficienti per una valutazione utile dei livelli di errore persistentemente elevati. La relazione esamina invece se gli insegnamenti tratti dal periodo

¹⁸ Raccomandazione del Consiglio sul disarcico da dare alla Commissione per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2014 (documento 5583/16 del 2 febbraio 2016).

¹⁹ La definizione giuridica di irregolarità a danno del bilancio dell'Unione è stabilita all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95.

²⁰ Secondo la relazione 2015 della Commissione «Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode» (COM(2016) 472 final), i casi di frode individuati e segnalati corrispondono a circa lo 0,4% dei pagamenti effettuati (pagina 24).

di programmazione 2007 - 2013 siano stati considerati all'atto dell'elaborazione delle nuove basi giuridiche per il periodo 2014 - 2020. La Commissione controllerà attentamente se i nuovi sistemi e/o le nuove norme di ammissibilità sono efficaci per affrontare i problemi rilevati in passato grazie:

- alla prevenzione degli errori, e/o
- alla loro individuazione e rettifica.

2.2. Impostazione della Commissione e della Corte riguardo alla stima dei livelli di errore

a) L'impostazione della Commissione riguardo alla stima dei livelli di errore

Come illustrato nella relazione annuale per il 2015 sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE, la Commissione misura il livello di errore per valutare se le operazioni finanziarie siano state attuate conformemente alle disposizioni normative e contrattuali applicabili. Questo per ottenere la garanzia della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti e per consentire alla Commissione di assolvere le sue responsabilità in materia di esecuzione del bilancio e supervisione attuando misure preventive e correttive ogniqualvolta siano individuate irregolarità gravi. Il livello di errore si definisce come la migliore stima formulata dall'ordinatore, tenendo conto di tutte le pertinenti informazioni disponibili e in base al giudizio professionale, sulla spesa o le entrate di cui si è rilevata la non conformità alle disposizioni normative e contrattuali applicabili, nel momento in cui le operazioni finanziarie sono state autorizzate.

Per misurare il livello di errore la Commissione utilizza tre indicatori:

- importo a rischio - il livello di errore espresso in valore assoluto;
- tasso di errore - il livello di errore espresso in percentuale della spesa;
- tasso di errore residuo - il livello di errore dopo l'attuazione delle misure correttive, espresso in percentuale.

Il livello di errore viene misurato o stimato in momenti diversi, in funzione dei singoli settori, come segue:

- al momento del pagamento/delle relazioni, quando alcune misure correttive sono state attuate ma ne verranno attuate altre negli anni successivi;
- al momento della chiusura (annuale o finale), quando sono state attuate tutte le misure correttive. Per i programmi pluriennali, si tratta della fine dell'attuazione del programma. Per le spese o i programmi annuali si tratta della fine di un periodo pluriennale che copre l'attuazione delle misure correttive, in funzione del settore o del programma.

Per misure correttive si intendono i vari controlli effettuati dopo l'autorizzazione del pagamento, volti a individuare e correggere gli errori attraverso le rettifiche finanziarie e i recuperi²¹.

All'interno di questo quadro generale, ogni servizio della Commissione applica l'approccio più adatto a fornire, ai fini della gestione, una stima realistica del livello di errore per i settori

²¹ Allegato 2 della relazione annuale per il 2015 sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE, COM(2016) 446 final.

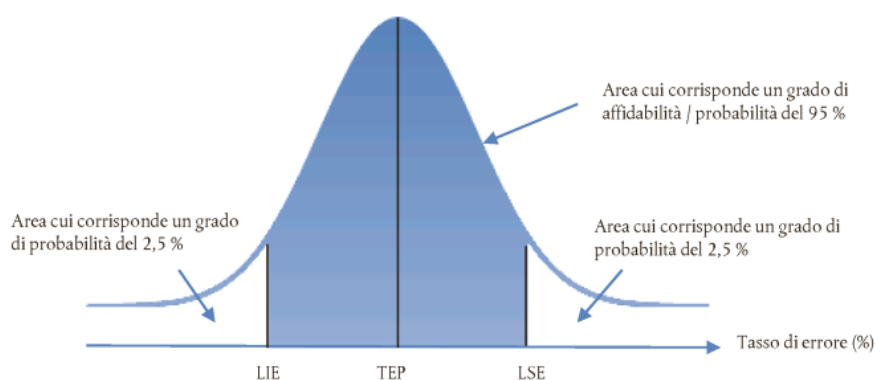
di sua competenza. La direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (AGRI) e le DG «Coesione» fanno riferimento, in tale contesto, ai tassi di errore convalidati, in quanto il calcolo del tasso si basa in ampia misura sui dati convalidati e/o adeguati trasmessi dalle autorità degli Stati membri che effettuano controlli di gestione oppure controlli ex post e audit sulla base di campioni statisticamente rappresentativi. La DG AGRI e le DG «Coesione» stabiliscono in che misura possono fare affidamento sui dati nazionali e si basano in particolare anche sulle conclusioni delle unità interne di verifica ex post/audit. Le DG delle "famiglie" Ricerca e Relazioni esterne concentrano la loro analisi degli errori su una combinazione dei tassi di errore rilevati/residui, sulla base degli audit di controllo ex post svolti dai revisori interni e/o da revisori a contratto (per maggiori informazioni si rimanda alla sezione III "Situazione relativa alle varie rubriche del QFP").

b) Impostazione della Corte riguardo alla stima dei livelli di errore

La Corte è il revisore esterno dell'UE. In virtù dell'articolo 287 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione "esterna" (DAS) in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

La Corte stima il livello di errore, sulla base di campioni statistici, usando il tasso di errore più probabile (TEP) per le rubriche del QFP e per l'insieme della spesa di bilancio. Solo gli errori quantificati rientrano nel calcolo. La percentuale TEP è una stima statistica della percentuale probabile di errore nella popolazione. Fra gli esempi di errori figurano le violazioni quantificabili della normativa applicabile nonché delle condizioni relative a contratti e sovvenzioni. Inoltre, la Corte elabora una stima del limite inferiore (LIE) e del limite superiore dell'errore (LSE) (cfr. grafico 1)²².

Grafico 1 - Stima del livello di errore effettuata dalla Corte



La percentuale della superficie ombreggiata sotto la curva indica la probabilità che il livello di errore nella popolazione sia compreso tra il limite inferiore e il limite superiore dell'errore.

c) Raffronto dei risultati dell'impostazione della Commissione e di quella della Corte

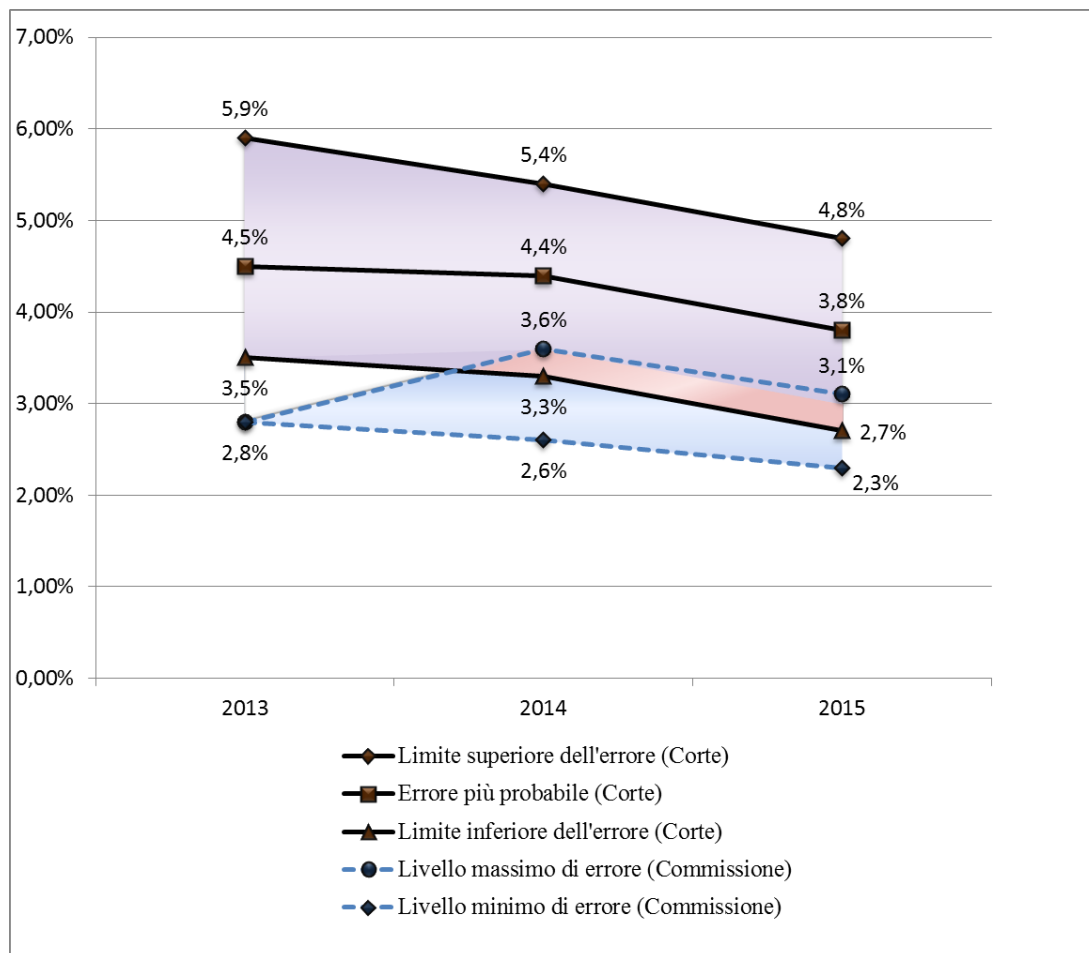
Grazie alle note orientative, ai seminari e ai corsi di formazione sul campionamento statistico che i servizi della Commissione hanno offerto agli Stati membri, la Commissione può fare affidamento sul 95% dei dati di controllo forniti dalle parti interessate (quali le autorità di audit e gli organismi di certificazione degli Stati membri che nel 2015 hanno svolto circa 19 000 audit): un enorme progresso rispetto all'inizio del periodo di programmazione 2007 - 2013. Tuttavia, vi sono ancora margini di miglioramento. Ciò implica che la

²² Fonte: allegato 1.1 del capitolo 1 delle relazioni annuali della Corte sugli esercizi finanziari dal 2013 al 2015.

Commissione deve adeguare, in base al proprio giudizio professionale, alcuni dei dati ricevuti (per maggiori informazioni si rimanda alla sezione III "Situazione relativa alle varie rubriche del QFP").

La Commissione ritiene che, tenendo conto della precisione relativa delle rispettive impostazioni e dei risultati ottenuti, i livelli di errore comunicati nelle relazioni annuali di attività delle DG della Commissione e le stime fornite nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento (denominata in passato Relazione di sintesi) siano sostanzialmente in linea con i livelli di errore stimati dalla Corte per il 2014 e il 2015 (cfr. grafico 2).

Grafico 2 - Range della Commissione dei livelli stimati di errore al momento del pagamento e range di errore globale della Corte (2013 - 15)*



* Le linee che uniscono i diversi livelli di errore non vanno considerate un'evoluzione costante, bensì servono a raffrontare meglio i range di errore.

La stima della Commissione dei livelli di errore per il 2013 e il 2014 era basata sulla contabilità di cassa (pagamenti effettuati, compresi i prefinanziamenti). In un'ottica più prudente, la stima dei livelli di errore per il 2015 non è più stata basata sulla contabilità di cassa bensì sulla contabilità per competenza (vale a dire pagamenti effettuati, esclusi i prefinanziamenti versati e inclusi i prefinanziamenti liquidati). Cfr. anche la relazione 2015 sulla gestione e il rendimento (pag. 52).

Fonte: relazioni annuali della Corte per gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015. Relazione di sintesi della Commissione per gli esercizi finanziari 2013 e 2014 e relazione della Commissione per il 2015 sulla gestione e il rendimento.

Poiché i risultati della Commissione e della Corte sono simili, le analisi che seguono dei livelli di errore persistentemente elevati si fondano sull'insieme degli indicatori ricavati mediante le due impostazioni sopra descritte. Il termine generale utilizzato per tali indicatori è "livelli stimati di errore".

3. Situazione per il bilancio UE nel suo insieme

3.1. L'impegno costante della Commissione per la riduzione del livello globale di errore

Anche se, a causa delle diverse impostazioni applicate dalla Commissione e dalla Corte, i risultati non sono direttamente comparabili, è opportuno sottolineare che:

- entrambe le metodologie consentono di stimare un *range* di errore²³;
- il *range* della Corte è più ampio (nel 2014 tra il 3,3% e il 5,4%, nel 2015 tra il 2,7% e il 4,8%) di quello della Commissione (nel 2014 tra il 2,6% e il 3,6%, nel 2015 tra il 2,3% e il 3,1%); e
- i due *range* si sovrappongono per gli esercizi 2014 e 2015 (zona ombreggiata in rosso nel grafico 2: nel 2014 tra il 3,3% e il 3,6%, nel 2015 tra il 2,7% e il 3,1%).

Benché i metodi applicati dalla Commissione e dalla Corte indichino chiaramente che il livello di errore globale stimato è in calo (secondo la Commissione il livello minimo di errore per il 2013 è del 2,8%, per il 2014 del 2,6% per il 2015 e del 2,3%; secondo la Corte il LIE per il 2013 è del 3,5%, per il 2014 del 3,3% e per il 2015 del 2,7%), essi dimostrano anche che il livello di errore rimane al di sopra della soglia di rilevanza del 2%. Di conseguenza, la Corte ha emesso una DAS negativa. Anche se a causa di ciò potrebbe sembrare diversamente, in realtà il livello di conformità della Commissione con le prescrizioni normative è migliorato notevolmente. I livelli di errore sono scesi dai tassi a due cifre di alcuni settori (in particolare la «Coesione») nei periodi di programmazione 2000 - 2006 e precedenti agli attuali livelli di errore molto inferiori (sotto il 5% per la maggior parte dei settori e prossimi o addirittura inferiori al 2% in alcuni ambiti). Il costante controllo da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Corte ha determinato un'ulteriore professionalizzazione di tutta la catena di controllo dei fondi UE, dalla Commissione alle autorità degli Stati membri, ai paesi terzi e alle organizzazioni internazionali.

In particolare, l'ulteriore miglioramento del lavoro delle unità interne di verifica ex post/audit, il rafforzamento dei sistemi esistenti e/o l'introduzione di nuovi, nonché le nuove misure di semplificazione sono stati elementi importanti di questo impegno costante.

La Commissione agevola inoltre una rete di esperti degli Stati membri in materia di controllo interno. Tale rete di controllo interno pubblico (Public Internal Control - PIC) consente l'individuazione e lo scambio delle buone prassi in materia di miglioramento dei sistemi di governance del settore pubblico. La rete interessa la totalità dei sistemi di controllo interno degli Stati membri e la prossima conferenza PIC, prevista per il giugno 2017, tratterà, in parte, delle modalità di governance per la gestione dei fondi dell'UE. Per compiere ulteriori progressi, nel 2015 la vicepresidente della Commissione Kristalina Georgieva ha varato l'iniziativa "Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati" (BFOR) volta a massimizzare l'efficacia del bilancio dell'Unione nel sostegno alla crescita, all'occupazione e alla stabilità in Europa, ma anche a ridurre i livelli di errore tramite ulteriori misure di semplificazione e migliori controlli. L'obiettivo principale è quello di garantire che il bilancio dell'UE sia efficiente, rispetti le norme e contribuisca ai risultati desiderati. Andrebbero tagliati i costi di audit e di controllo, riducendo al tempo stesso gli errori nella spesa e tutelando meglio il bilancio dell'UE.

²³ Per il 2013, la Commissione ha fornito una stima puntuale del livello di errore (2,8%).

Per quanto riguarda le politiche antifrode, coordinate dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), il QFP 2014 - 2020 è stato rafforzato in termini di valutazione del rischio di frode nonché di prevenzione e rilevazione delle frodi. Nell'ambito della gestione concorrente la normativa settoriale impone agli Stati membri di istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati, e di adottare le misure necessarie a prevenire, individuare e sanzionare le frodi e le irregolarità in modo efficace e rimborsare gli importi irregolari al bilancio dell'UE.

Tuttavia, andando oltre i requisiti normativi immediati, la Commissione incoraggia gli Stati membri a integrare queste misure antifrode in una strategia nazionale antifrode in modo da garantire un migliore monitoraggio della lotta contro le frodi a danno degli interessi finanziari dell'UE e degli Stati membri, nonché garantire prassi omogenee ed efficaci, soprattutto qualora le strutture organizzative siano decentrate.

Parallelamente, l'OLAF e le DG REGIO, EMPL, MARE, AGRI e HOME cooperano con gli Stati membri nel campo della prevenzione e dell'individuazione delle frodi tramite workshops, seminari, corsi di formazione e l'elaborazione di documenti di orientamento pratico.

Delineando la strada da seguire, la Commissione ha adottato il pacchetto sul riesame/revisione intermedia del QFP 2014 - 2020, che si basa sull'impegno di modernizzazione e sui miglioramenti conseguiti nell'ambito dell'attuale QFP. In tale contesto sarà fondamentale l'ulteriore semplificazione.

La Commissione propone in un unico atto ("Omnibus") un'ambiziosa revisione delle regole finanziarie generali²⁴. Tale atto contiene anche le modifiche corrispondenti delle regole finanziarie settoriali stabilite da 15 atti legislativi concernenti i programmi pluriennali relativi, ad esempio, ai fondi strutturali e di investimento europei o all'agricoltura. Piuttosto che riaprire il dibattito politico si è scelto di proporre modifiche a carattere tecnico per giungere rapidamente a un accordo, in modo da avvalersi della semplificazione e della maggiore flessibilità già nell'ambito della spesa della seconda metà dell'attuale QFP.

La revisione Omnibus del regolamento finanziario e delle norme settoriali propone i seguenti miglioramenti:

- semplificazione per i destinatari dei fondi dell'UE;
- passaggio da una molteplicità di livelli di controllo al riconoscimento reciproco delle revisioni contabili, delle valutazioni e delle autorizzazioni e armonizzazione degli obblighi di rendicontazione;
- permesso di applicare un unico insieme di regole alle azioni ibride, nonché maggiore interoperabilità dei diversi strumenti e modalità di gestione;
- uso più efficace degli strumenti finanziari e della combinazione di misure o strumenti;
- maggiore flessibilità nella gestione del bilancio;
- maggiore concentrazione sui risultati e razionalizzazione degli obblighi di rendicontazione; e
- semplificazione e snellimento dell'amministrazione UE.

Tra le misure previste per ridurre il rischio di errori figurano la possibilità di pagamenti basati sulle realizzazioni e il rispetto di determinate condizioni, l'abolizione del principio del divieto

²⁴ COM(2016) 605 final del 14.9.2016.

del fine di lucro, la semplificazione della regola del divieto di cumulo delle sovvenzioni e il maggiore ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi (somme forfettarie, costi unitari e tassi fissi).

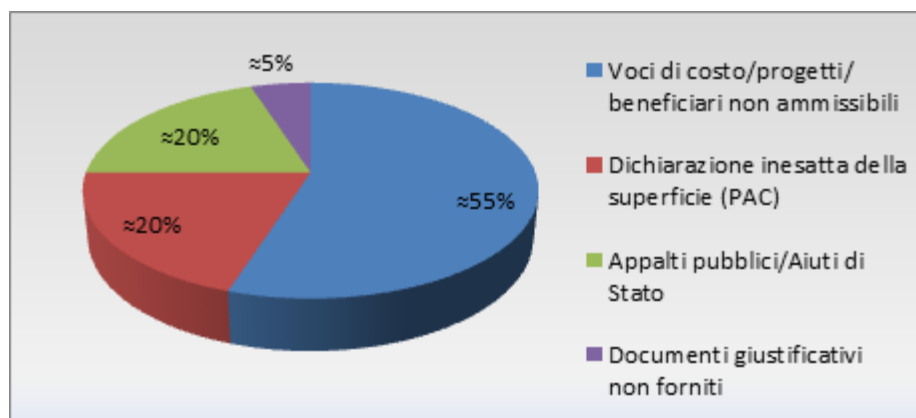
La comunicazione della Commissione sul riesame/revisione intermedia comprende inoltre alcune indicazioni per il prossimo QFP, inerenti ad esempio alla sua durata e alla necessità di una riforma coerente sul versante delle spese e su quello del finanziamento.

3.2. Tipi di errore individuati dalla Commissione e dalla Corte

La Commissione e la Corte concordano circa i tipi di errore più comuni, che sono:

- a) voci di spesa non ammissibili;
- b) beneficiari/progetti/periodi di attuazione non ammissibili;
- c) violazioni delle norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato;
- d) insufficiente documentazione attendibile a sostegno delle dichiarazioni di spesa; e
- e) dichiarazioni inesatte di superfici ammissibili nel settore dell'agricoltura.

Grafico 3 – Stima del contributo dei vari tipi di errore ai livelli stimati di errore (media 2013 - 2015)²⁵



3.3. Conseguenze del carattere pluriennale di una quota significativa della spesa dell'UE

A norma dell'articolo 2, lettera r), del regolamento finanziario i rischi devono essere gestiti con un'impostazione pluriennale:

"[si intende per] "controllo", qualsiasi misura adottata al fine di garantire con ragionevole sicurezza (...) la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di frodi e irregolarità e il seguito dato a tali frodi e irregolarità e l'adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti, tenendo conto del carattere pluriennale dei programmi, nonché della natura dei pagamenti in questione. I controlli possono comportare varie verifiche, nonché l'attuazione delle politiche e delle procedure per raggiungere gli obiettivi illustrati nella prima frase; (...)"

²⁵ Sulla base dei dati forniti dalla Corte nelle sue relazioni annuali per gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015 e, ove disponibili, di quelli contenuti nelle relazioni annuali di attività dei servizi della Commissione.

L'esecuzione generalizzata di controlli ex ante dettagliati su tutti i pagamenti (si tratta di milioni di operazioni) a opera della Commissione, degli Stati membri, dei paesi terzi ecc., al fine di prevenire gli errori sin dall'inizio determinerebbe costi proibitivi in termini di tempo e di risorse. Pertanto, tutti i sistemi prevedono controlli ex post durante il ciclo di vita dei programmi e progetti o alla loro chiusura. Inoltre, ove vengano individuati errori, l'applicazione dei meccanismi correttivi (ossia rettifiche finanziarie e recuperi) tutela il bilancio dell'UE dalle spese sostenute in violazione del diritto applicabile²⁶.

Alla luce del carattere pluriennale di una quota significativa della spesa dell'UE, è evidente che il livello definitivo di errore può essere stabilito solo al momento della chiusura dei programmi, allorché sono stati applicati tutti i livelli di controllo.

In risposta a una precisa richiesta del Parlamento europeo²⁷, i servizi della Commissione hanno integrato per la prima volta, nell'ambito della relazione per il 2015 sulla gestione e il rendimento, le loro migliori stime degli importi a rischio per il bilancio di loro competenza con stime delle rettifiche che prevedono di applicare in futuro.

Le rettifiche future stimate corrispondono all'importo della spesa non conforme alle disposizioni normative e contrattuali applicabili, che la DG stima prudenzialmente. Si tratta dell'importo che sarà individuato e corretto tramite controlli attuati dopo l'autorizzazione del pagamento; sono cioè comprese non solo le rettifiche eseguite al momento delle relazioni, ma anche quelle che verranno eseguite in anni successivi. Le stime della DG si basano sull'importo medio delle rettifiche finanziarie e dei recuperi degli anni precedenti, e sono adeguate, se necessario, in particolare per neutralizzare i) gli elementi non più validi nel nuovo quadro giuridico e ii) gli eventi una tantum.

Le rettifiche future stimate rappresentano una percentuale compresa tra l'1,5% e l'1,9% della spesa pertinente totale. L'importo a rischio stimato alla chiusura dopo l'attuazione di tutte le misure correttive rappresenta una percentuale compresa tra lo 0,8% e l'1,3% della spesa totale per il 2015. Pertanto, i meccanismi correttivi pluriennali proteggono adeguatamente il bilancio dell'UE da spese effettuate in violazione della legge²⁸.

3.4. Costo dei controlli e semplificazione

La mancata individuazione degli errori è un rischio intrinseco di un sistema di gestione. È ampiamente riconosciuto che per azzerare i tassi di errore si determinerebbero costi elevati non realistici sia per i beneficiari che per le autorità. La Corte ha fissato la sua "soglia di rilevanza" al 2% dell'importo controllato. Tuttavia, tale soglia non è stata stabilita sulla base delle aspettative delle parti interessate né su un'analisi dei costi e dei benefici dei controlli necessari per garantire la conformità con gli obblighi giuridici. Il livello di rilevanza del 2% è stato invece desunto dalle prassi elaborate per l'audit sull'affidabilità dei conti. Ma i sistemi che garantiscono un quadro equo e veritiero dei rendiconti finanziari sono in genere meno complessi e costosi di quelli che devono essere attuati per fornire la garanzia della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti i conti.

²⁶ Le comunicazioni della Commissione sulla tutela del bilancio dell'UE forniscono informazioni dettagliate sui meccanismi preventivi e correttivi che tutelano il bilancio dell'UE.

²⁷ Richiesta formulata dalla relatrice per il discharge 2014, on. Martina Dlabajova, nel contesto del dibattito sul discharge 2014 relativo alla Commissione in sede di commissione per il controllo dei bilanci il 23 febbraio 2016. Cfr. anche il paragrafo 54 della risoluzione del Parlamento europeo sul discharge per il 2014: Bilancio generale dell'UE — Commissione europea e agenzie esecutive.

²⁸ Per maggiori informazioni, cfr. le pagine da 50 a 53 della relazione per il 2015 sulla gestione e il rendimento.

La tabella 1 riporta il costo complessivo dei controlli (costo delle verifiche ex ante, dei controlli ex post e delle valutazioni a opera della Commissione/degli Stati membri/dei paesi terzi/delle organizzazioni internazionali) inerenti alla legittimità/regolarità delle operazioni stimato dalle DG nelle rispettive relazioni annuali di attività.

Tabella 1 — Costo dei controlli

DG	Costo dei controlli in % della spesa 2015
AGRI	4,6% ²⁹
REGIO	2,3% ³⁰
EMPL	5% ³¹
RTD	2,3% ³²
DEVCO	5,11% ³³
NEAR	3,6% ³⁴
CNECT	1,75% ³⁵

La Commissione rileva che, nonostante la riduzione dei livelli stimati di errore, questo rimane al di sopra della soglia di rilevanza del 2%. Tuttavia, l'aumento degli attuali livelli di controllo e audit non può essere considerato una soluzione praticabile. Come risulta dalla tabella 1, i costi (e gli oneri amministrativi) dei controlli sono già elevati. Inoltre, è diffusa tra i beneficiari la percezione generale di essere sopraffatti dal numero di controlli. Di conseguenza, la riduzione dei livelli di errore persistentemente elevati non dovrebbe essere conseguita attraverso maggiori controlli, bensì controlli migliori. Di fatto, il rafforzamento dei controlli essenziali previsti dai vigenti sistemi degli Stati membri consentirebbe di ridurre i livelli di errore senza richiedere l'aumento delle risorse.

Inoltre, tutte le parti interessate riconoscono che la semplificazione è la via da percorrere, poiché riduce il rischio di errore e ha un'incidenza positiva sui costi di gestione e controllo, e sugli oneri connessi³⁶. Le misure di semplificazione poste in atto hanno condotto in particolare all'introduzione del concetto di «opzioni semplificate in materia di costi», che prevengono gli errori sin dall'inizio, e alla riduzione della «sovra regolamentazione» (*gold plating*) (per maggiori informazioni si rimanda alla sezione III - "Situazione relativa alle varie rubriche del QFP").

3.5. Necessità di migliorare ulteriormente i sistemi di gestione e di controllo vigenti, in particolare i controlli di primo livello negli Stati membri

Le analisi della Commissione e della Corte concordano sul fatto che nell'ambito della gestione concorrente un numero significativo di errori avrebbe potuto essere evitato o rilevato e corretto dai controlli di primo livello a opera degli organismi di gestione degli Stati membri. Come risulta dalle relazioni annuali della Corte degli ultimi anni, per quasi la metà delle irregolarità riscontrate dalla Corte le autorità nazionali disponevano di informazioni

²⁹ Relazione annuale di attività 2015 della DG AGRI, pag. 77.

³⁰ Relazione annuale di attività 2015 della DG REGIO, pag. 88.

³¹ Relazione annuale di attività 2015 della DG EMPL, pag. 72.

³² Relazione annuale di attività 2015 della DG RTD, pagg. 90-91.

³³ Relazione annuale di attività 2015 della DG DEVCO, pag. 61.

³⁴ Relazione annuale di attività 2015 della DG NEAR, pag. 50.

³⁵ Relazione annuale di attività 2015 della DG CNECT, pag. 60.

³⁶ L'imminente relazione della Commissione alla Corte dei conti europea, al Consiglio e al Parlamento europeo sulle risposte degli Stati membri alla relazione annuale della Corte dei conti europea fornirà informazioni sull'analisi delle cause di fondo degli errori svolta dai singoli Stati membri.

sufficienti (provenienti, ad esempio, dai beneficiari finali, dai revisori esterni o dai controlli interni) per prevenire o individuare e correggere gli errori prima di dichiarare la spesa alla Commissione. Inoltre, alcuni degli errori segnalati dalla Corte sono stati causati dalle stesse autorità nazionali. Se fossero state utilizzate tutte le informazioni disponibili i livelli di errore sarebbero stati molto più prossimi alla soglia di rilevanza del 2%, o addirittura inferiori.

Carenze analoghe sono state individuate nell'ambito della gestione diretta e indiretta (cfr. tabella 2).

Tabella 2 — Percentuale di errori che avrebbero dovuto essere evitati o individuati e corretti dagli Stati membri o dai paesi terzi prima della presentazione della dichiarazione di spesa ai servizi della Commissione e dei relativi pagamenti*

Rubrica	Relazione annuale 2013			Relazione annuale 2014			Relazione annuale 2015		
	Tasso di errore (1)	% di errori che avrebbero potuto essere evitati o individuati e corretti (2)	Tasso minimo di errore (1) - (2)	Tasso di errore (3)	% di errori che avrebbero potuto essere evitati o individuati e corretti (4)	Tasso minimo di errore (3) - (4)	Tasso di errore (5)	% di errori che avrebbero potuto essere evitati o individuati e corretti (6)	Tasso minimo di errore (5) - (6)
Ricerca e altre politiche interne/Competitività / R1A	4%		4%	5,6%	2,8%	2,8%	4,4%	0,6%	3,8%
Competitività, politica regionale, energia e trasporti / R1B	6,9%	3%	3,9%	6,1%	3,3%	2,8%	5,2%	2,4%	2,8%
Competitività, occupazione e affari sociali / R1B	3,1%	1,3%	1,8%	3,7%	3,2%	0,5%			
Agricoltura: sostegno al mercato e aiuti diretti / R2	3,6%	1,1%	2,5%	2,9%	0,6%	2,3%	2,2%	0,3%	1,9%
Sviluppo rurale, ambiente, pesca e salute / R2	6,7%	4,7%	2%	6,2%	3,3%	2,9%	5,3%	1,7%	3,6%
Ruolo mondiale dell'Europa / R4	2,6%		2,6%	2,7%	0,2%	2,5%	2,8%	1%	1,8%

*Fonte: relazioni annuali della Corte per gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015.

III. SITUAZIONE RELATIVA ALLE VARIE RUBRICHE DEL QFP

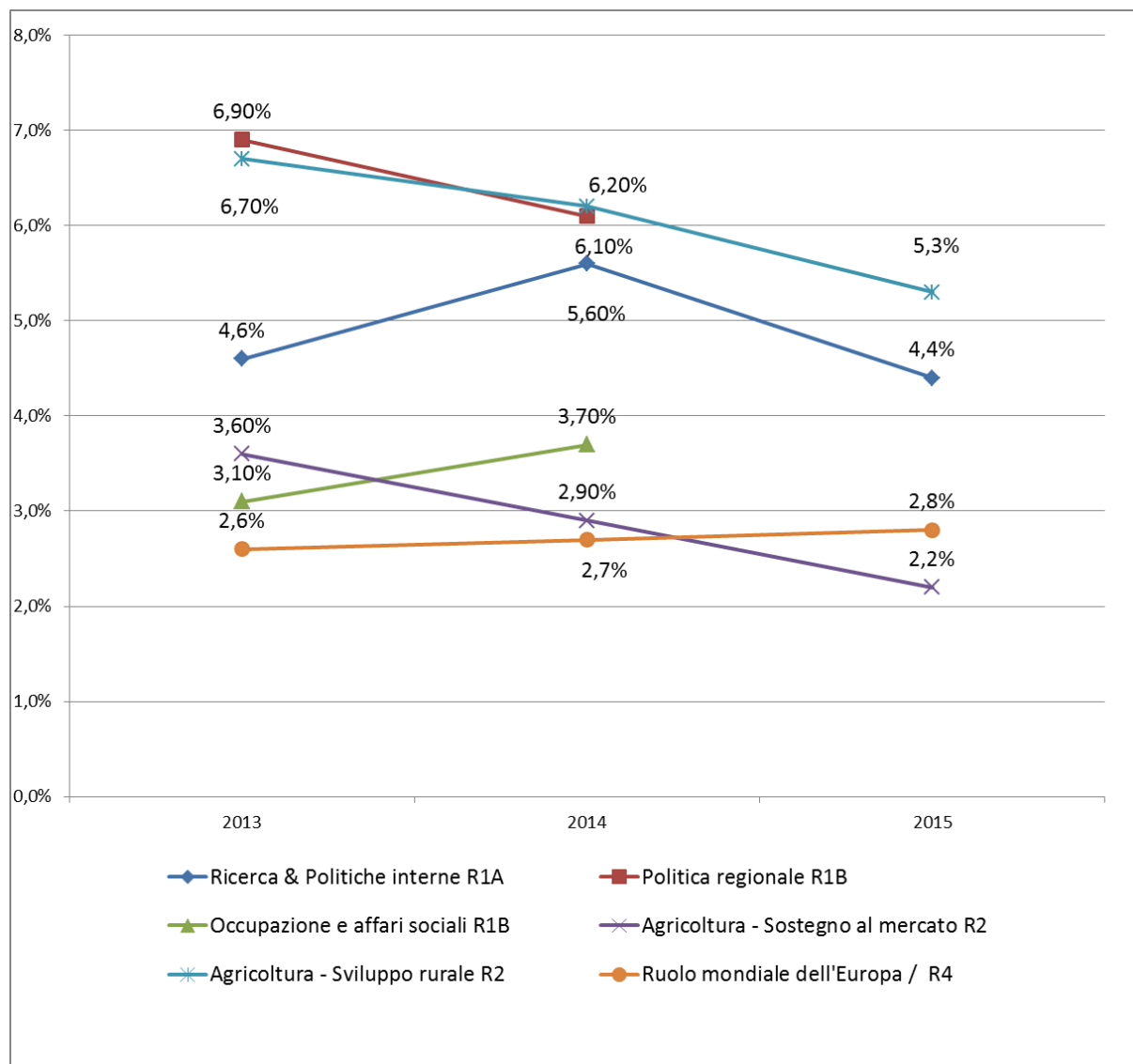
1. Introduzione

Secondo i risultati dell'attività di audit della Commissione e i dati forniti dalla Commissione nelle sue relazioni annuali di attività per il periodo 2013 - 2015 (cfr. sezioni seguenti), persistono elevati livelli stimati di errore nei seguenti settori:

- nell'ambito della rubrica 1a del QFP, per la politica di ricerca e innovazione;
- nell'ambito della rubrica 1b, sia per la politica regionale e urbana che per quella in materia di occupazione e affari sociali (quest'ultima, tuttavia, in misura minore);
- tutta la rubrica 2, Risorse naturali (ma per il FEAGA – misure di mercato e aiuti diretti, che rappresenta la quota principale di spesa, il livello di errore è prossimo alla soglia di rilevanza);
- tutta la rubrica 4, Ruolo mondiale dell'Europa (ma in misura minore rispetto a tutte le altre rubriche).

Si tratta degli stessi settori segnalati dalla Corte, che per queste rubriche e questi ambiti ha indicato nelle sue relazioni annuali un tasso di errore più probabile persistentemente al di sopra della soglia di rilevanza del 2% (cfr. grafico 4)³⁷.

Grafico 4 – Tassi di errore più probabile rilevati dalla Corte per i vari settori nel periodo 2013 - 2015*



* La Corte ha smesso di fornire stime specifiche dei livelli di errore per le DG «Politica regionale e urbana» - R1B (REGIO) e «Occupazione, affari sociali e inclusione» (EMPL) – R1B per il 2015.

Le linee che uniscono i diversi livelli di errore non vanno considerate un'evoluzione costante, bensì servono a raffrontare meglio i range di errore.

Fonte: relazioni annuali della Corte per gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015.

Secondo la Corte, i livelli di errore nei vari settori di spesa sono influenzati dai diversi profili di rischio dei regimi basati sul rimborso (in cui il pagamento a carico del bilancio UE si fonda sui costi ammissibili per attività ammissibili) e sui diritti acquisiti (in cui il pagamento a carico del bilancio UE si fonda sul rispetto di determinate condizioni) piuttosto che dalla modalità di

³⁷ A causa della sua importanza relativamente modesta in termini di volume finanziario e impatto sul livello globale di errore, la rubrica 3 "Sicurezza e cittadinanza" non è oggetto della presente relazione, né la Corte ha estratto un campione rappresentativo per i suoi audit inerenti alle relazioni annuali 2014 e 2015.

gestione (concorrente, diretta e indiretta)³⁸. Poiché gli audit della Commissione presentano risultati analoghi, le sezioni seguenti riportano un'analisi delle possibilità di sostituzione dei rimborsi basati sui costi ammissibili con pagamenti basati sui diritti acquisiti o, almeno, di introduzione di misure di semplificazione, come ad esempio le «opzioni semplificate in materia di costi», le somme forfettarie o i tassi fissi.

2. Sottorubrica 1a del QFP – Competitività - Ricerca e innovazione (ossia le DG «Ricerca e innovazione» – RTD e «Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie» - CNECT)³⁹

2.1. Livello di errore

Per quanto riguarda il settimo programma quadro, il tasso di errore rappresentativo calcolato sulla base del campione comune è del 4,47%. Tale dato si fonda su 298 audit chiusi al 31 dicembre 2015, su 324 operazioni selezionate.

In esito all'attività di audit della Commissione sul settimo programma quadro (7° PQ), che si è avvalsa di 3 336 risultati di audit del periodo 2008 - 2015, il livello globale di errore rilevato per il 2015 risulta compreso tra il 4,47% e il 5%. Si tratta di un risultato in linea con il *range* globale del 2% – 6,7% che la Corte ha determinato nell'ambito della sua analisi della rubrica «Competitività», con un tasso di errore più probabile del 4,4% (cfr. grafico 5). Va rilevato, tuttavia, che le cifre complessive possono celare differenze in talune sottoparti del 7° PQ. In particolare, le sovvenzioni nell'ambito del Consiglio europeo della ricerca (CER) e del programma Marie Curie prevedono una serie di semplificazioni in materia di criteri di ammissibilità, costi unitari e tassi fissi che riducono il rischio di spesa non ammissibile e conducono a livelli di errore inferiori al 2%, come ad esempio:

- tassi fissi per alcuni costi di personale e costi indiretti;
- requisiti semplificati in materia di registrazione degli orari; e
- sovvenzioni con beneficiario unico con gamma limitata di beneficiari del settore pubblico.

Questi criteri di ammissibilità semplificati sono adeguati alla luce delle finalità particolari e dei beneficiari particolari interessati da queste misure. Tuttavia, il loro utilizzo generalizzato non consentirebbe ai servizi competenti di realizzare tutti i diversi obiettivi fissati per la politica di ricerca.

Il tasso di errore residuo del 7° PQ è molto più vicino alla soglia di rilevanza (2,88% per la DG RTD e 2,58% per la DG CNECT). Occorre rilevare che l'errore residuo finale per il sesto programma quadro, una volta eseguiti tutti i controlli e i recuperi, è risultato molto prossimo o addirittura inferiore alla soglia di rilevanza, il che sottolinea l'importanza della prospettiva pluriennale.

L'importo globale a rischio al momento del pagamento per la spesa totale 2015 della DG RTD oscilla tra 107 e 125 milioni di EUR (2,1% - 2,5%). Secondo una stima prudente le rettifiche

³⁸ Per maggiori informazioni si rimanda ai punti da 1.21 a 1.33 della relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015.

³⁹ L'analisi si concentra sul settore «Ricerca e innovazione», che rappresenta oltre il 60% degli stanziamenti di bilancio della rubrica 1a. Inoltre, i livelli stimati di errore per gli altri settori delle politiche interne sono nella maggior parte dei casi al di sotto della soglia di rilevanza del 2%.

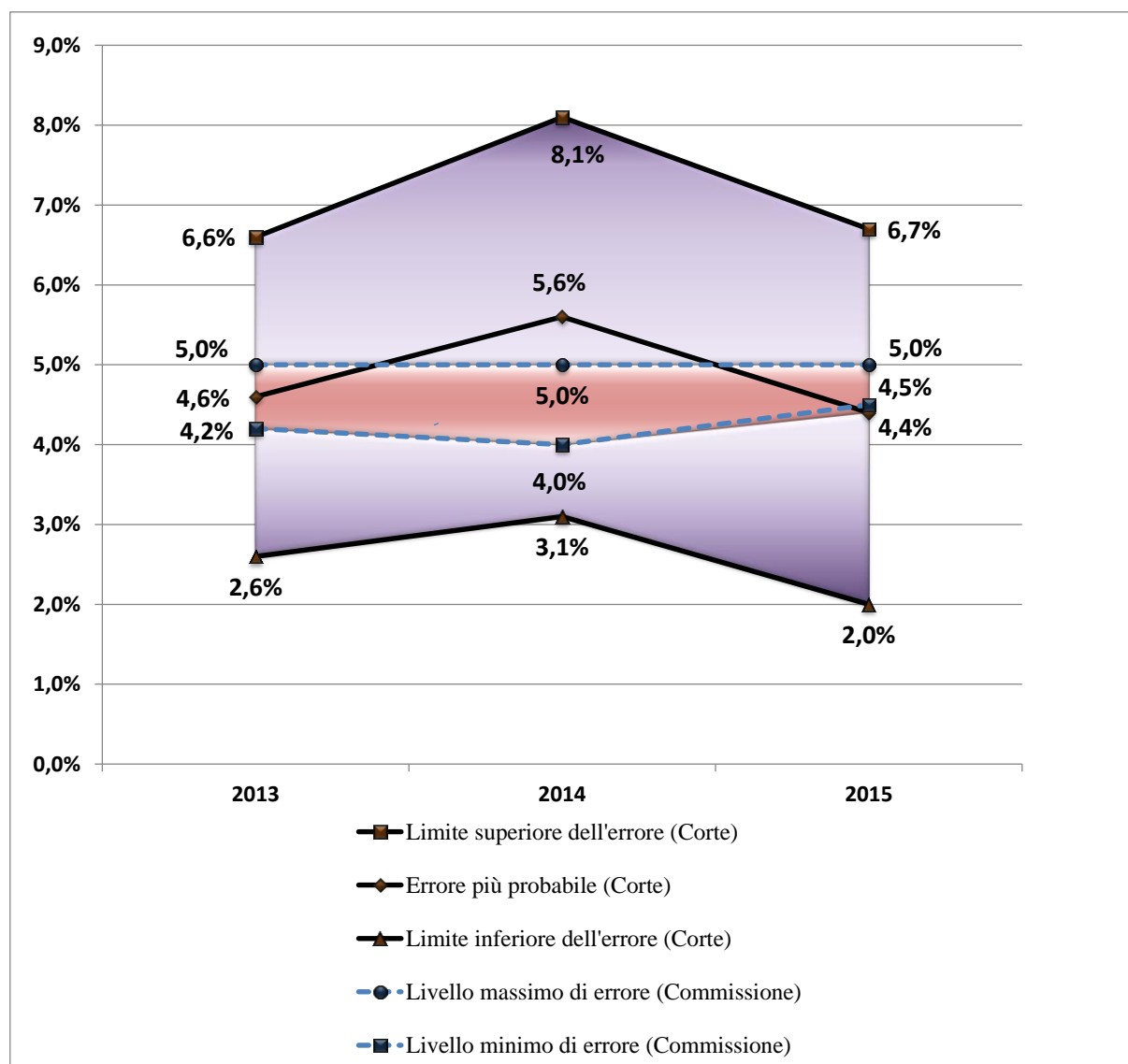
Più in particolare, la presente sezione prende in esame le due DG della «famiglia» Ricerca più importanti in termini finanziari che presentano il più alto importo stimato a rischio al momento del pagamento, ossia la DG RTD e la DG CNECT.

future ammontano a 46 milioni di EUR (0,9%). L'importo stimato a rischio alla chiusura è compreso tra 61 e 79 milioni di EUR (1,2% - 1,6%).

L'importo globale a rischio al momento del pagamento per la spesa totale 2015 della DG CNECT oscilla tra 63 e 66 milioni di EUR (3,7% - 3,9%). Secondo una stima prudente le rettifiche future ammontano a 22 milioni di EUR (1,3%). L'importo stimato a rischio alla chiusura è compreso tra 40 e 44 milioni di EUR (2,4% - 2,6%).

Per l'intero settore "Ricerca, industria, spazio, trasporti ed energia", l'importo globale stimato a rischio al momento del pagamento oscilla tra 259 e 290 milioni di EUR (2,1% - 2,3%), mentre l'importo stimato a rischio alla chiusura oscilla tra 132 e 163 milioni di EUR, cioè tra l'1,1% e l'1,3% della pertinente spesa per il 2015.

Grafico 5 - Livelli di errore stimati dalla Commissione per il 7° PQ e tassi di errore della Corte per il settore «Competitività/politiche interne» per il periodo 2013 - 2015*



* Le linee che uniscono i diversi livelli di errore non vanno considerate un'evoluzione costante, bensì servono a raffrontare meglio i range di errore.

Nella relazione annuale per l'esercizio finanziario 2013, la Corte ha esaminato questo settore nel capitolo 8 «Ricerca e altre politiche interne».

Per «livello minimo di errore (Commissione)» si intende la stima puntuale per l'esercizio in questione; per «livello massimo di errore (Commissione)» si intende il livello di errore finale atteso.

2.2. Cause di fondo degli errori

a) Obiettivi politici e priorità

L'ambito differenziato (varietà degli obiettivi e della popolazione dei beneficiari) della politica di ricerca incide sul tasso di errore. Il programma quadro è concepito per attrarre un numero elevato di partecipanti (si registrano già oltre 50 000 partecipazioni nell'ambito di Orizzonte 2020) in tutta l'Unione europea e nel resto del mondo. Sono stati incoraggiati in particolare le piccole e medie imprese (PMI) e i nuovi partecipanti, anche se è noto che il tasso di errore per tali categorie è molto (da 2,5 a 3 volte) più elevato rispetto agli altri partecipanti. Analogamente, la maggior parte dei progetti ha carattere plurinazionale e prevede una pluralità di beneficiari; si tratta di caratteristiche essenziali per conseguire gli obiettivi del programma, ma che espongono di più all'errore rispetto ai progetti con beneficiario unico.

b) Ammissibilità

L'inosservanza dei criteri di ammissibilità (spese inammissibili) è l'unica causa significativa di errore per i programmi di ricerca. Questo tipo di errore si verifica in tutte le categorie di spesa. Il maggiore contributo al livello globale di errore è dato da:

- costi per il personale calcolati in modo errato;
- «altri costi diretti» inammissibili a causa del calcolo errato dell'ammortamento, o a causa
- dell'inadeguata documentazione degli acquisti e delle spese di viaggio, ecc.;
- costi indiretti inammissibili basati su tassi erronei delle spese generali; e
- categorie di costi inammissibili non collegate al progetto.

Secondo l'attività di audit della Commissione, questi tipi di errore rappresentano oltre l'87% del tasso di errore rilevato. La Corte giunge alla stessa conclusione, poiché indica che l'86% degli errori rilevati riguardava il rimborso di costi per il personale e di costi indiretti inammissibili dichiarati dai beneficiari.

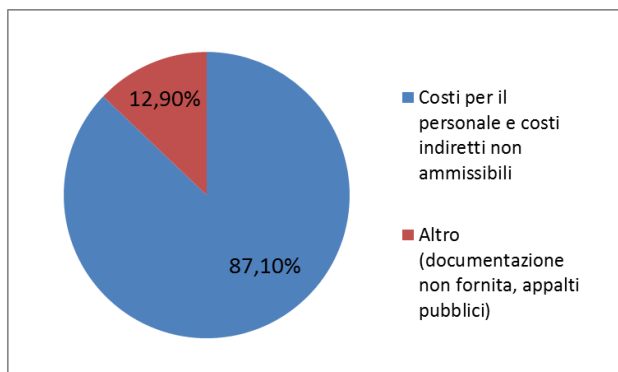
c) La causa della mancata rilevazione degli errori — carenze dei sistemi di gestione e di controllo

La maggior parte degli errori non individuati proviene dai certificati relativi ai rendiconti finanziari forniti dai revisori contabili esterni o da funzionari pubblici competenti e indipendenti. La qualità disomogenea dei certificati relativi ai rendiconti finanziari è un problema noto nella «famiglia» Ricerca. Nonostante questa carenza, i servizi della ricerca hanno calcolato che in presenza di un certificato relativo ai rendiconti finanziari il tasso di errore è in media inferiore del 50%, ma è chiaro che tali certificati non evitano tutti gli errori.

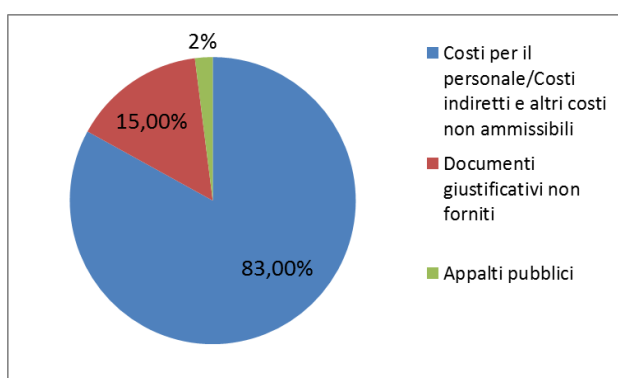
Nel 2014 la Corte ha accertato che su un tasso di errore totale del 5,6%, il 2,8% avrebbe dovuto essere individuato dai meccanismi di controllo prima del pagamento. Nel 2015 questo errore rappresentava lo 0,6% su un totale del 4,4%. In questo contesto è stato profuso un ulteriore impegno di consulenza e sensibilizzazione, rivolto in particolare ai revisori incaricati della certificazione.

Grafico 6 – Valutazioni della Commissione e della Corte delle cause di fondo degli errori

a) Commissione



b) Corte⁴⁰



2.3. Misure correttive intraprese

a) Semplificazione

Le opzioni semplificate in materia di costi sono già utilizzate in diversi ambiti del 7° PQ e di Orizzonte 2020 (cfr. infra):

- i costi unitari per il personale nell'ambito del programma Marie Skłodowska-Curie sono estesi ai proprietari dirigenti di PMI a partire dal 2011;
- il tasso fisso per i costi indiretti, facoltativo nell'ambito del 7° PQ, ha applicazione generale nell'ambito di Orizzonte 2020; e
- somma forfettaria per la fase 1 del regime per le PMI.

Queste opzioni saranno estese ove possano essere utili in termini di riduzione dei livelli di errore e dell'onere amministrativo, nonché di conseguimento delle priorità politiche.

Per il modello di costo, nell'ambito della consultazione per Orizzonte 2020 le parti interessate sono state invitate a esaminare se il finanziamento mediante somme forfettarie (basato sulle realizzazioni) potesse costituire una modalità idonea di finanziamento della ricerca in generale. Si tratterebbe di un regime di diritti acquisiti, fondato su un prezzo fisso concordato in anticipo, per l'attività da svolgere. Siffatto regime di finanziamento basato sulle realizzazioni eviterebbe errori in materia di ammissibilità.

⁴⁰ Fonte: relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015, grafico 5.2 per l'intero capitolo 5 «Competitività».

In generale le parti interessate non si sono espresse a favore di questa opzione, preferendo mantenere la metodologia del rimborso, soprattutto temendo che non rappresenti la modalità più idonea per sostenere l'attività di ricerca nell'UE. Un regime di questo tipo, pur essendo indubbiamente vantaggioso dal punto di vista finanziario in termini di riduzione del tasso di errore, può implicare una gamma di costi e di effetti collaterali indesiderati.

A seguito delle osservazioni della Corte in merito ai minori rischi di errore connessi ai regimi basati sui diritti acquisiti, la Commissione continuerà comunque a studiare la possibilità di introdurre regimi di finanziamento basati sulle realizzazioni. Per il 2018 è previsto un regime pilota per poter valutare meglio i costi e i benefici di una modifica del modello di costo.

Come spiegato sopra, la Commissione ha già proposto una serie di modifiche delle regole finanziarie generali per ridurre il rischio di errori, compresa l'estensione del ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi (cfr. sezione 3.1).

b) Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo

I sistemi di gestione e controllo nel settore della ricerca sono oggetto di costante riesame. La creazione del Centro comune di supporto per tutti i servizi che attuano la ricerca apporterà vantaggi in termini di strumenti informatici comuni e processi operativi e offrirà un servizio comune di audit. Tuttavia, in linea con il principio dell'efficacia in termini di costi, il modello di garanzia dell'affidabilità continuerà a fondarsi in larga misura sugli audit ex post, con limitati controlli ex ante approfonditi. Questo perché i controlli ex ante sono costosi, soprattutto tenuto conto dell'elevato numero di partecipazioni finanziate (già 50 000 nell'ambito di Orizzonte 2020), e possono fornire una garanzia di affidabilità soltanto parziale, se non si effettuano visite in loco. Inoltre, numeri elevati di controlli ex ante dettagliati determinano oneri amministrativi gravosi per i beneficiari, mentre la normativa impone alla Commissione di ridurre tali oneri al minimo.

Per Orizzonte 2020, il certificato relativo ai rendiconti finanziari sarà richiesto solo al termine del progetto, e non nella fase dei pagamenti intermedi. Di conseguenza, l'effetto positivo dei certificati relativi ai rendiconti finanziari verrà avvertito successivamente, il che può avere un effetto temporaneo sui livelli di errore. In altri termini, le analisi future dei livelli di errore in questo ambito dovranno tenere conto del carattere pluriennale del sistema di controllo.

c) Quadro giuridico 2014 – 2020: ulteriore semplificazione, ma anche ambiti a maggior rischio

Per Orizzonte 2020 le semplificazioni esistenti sono state mantenute e integrate da altre:

- tasso di finanziamento unico per tutte le sovvenzioni stabilito nell'invito a presentare proposte;
- tasso fisso per i costi indiretti per tutte le sovvenzioni;
- estensione del ricorso ai costi unitari, alle somme forfettarie e ai tassi fissi per alcuni costi di alcuni programmi;
- requisiti semplificati in materia di registrazione degli orari, in particolare per il personale che lavora a tempo pieno sul progetto;
- norme semplificate per il calcolo delle ore produttive;
- norme più semplici per il ricorso ai consulenti; e
- procedure semplificate per il riconoscimento dei costi di subappalto e dei terzi.

La scheda finanziaria che accompagna la proposta legislativa ha stimato che tali semplificazioni ridurranno il livello di errore massimo rappresentativo dal 5% al 3,5% circa. L'obiettivo per il tasso di errore residuo ovvero per l'importo a rischio alla chiusura si colloca a livelli quanto più prossimi possibile, ma non necessariamente inferiori, al 2%.

Le semplificazioni proposte sono state in generale accettate dall'autorità legislativa. È stata tuttavia inclusa una serie di elementi che potrebbero determinare un aumento degli errori:

- obiettivo di maggiore partecipazione delle piccole e medie imprese (dato che le PMI presentano un rischio maggiore rispetto ad altri beneficiari);
- possibilità di dichiarare costi per grandi infrastrutture di ricerca;
- periodo di tempo ridotto per la concessione della sovvenzione (quindi tempi ridotti per i controlli); e
- limite di 8 000 EUR/anno per equivalente a tempo pieno per la "retribuzione aggiuntiva".

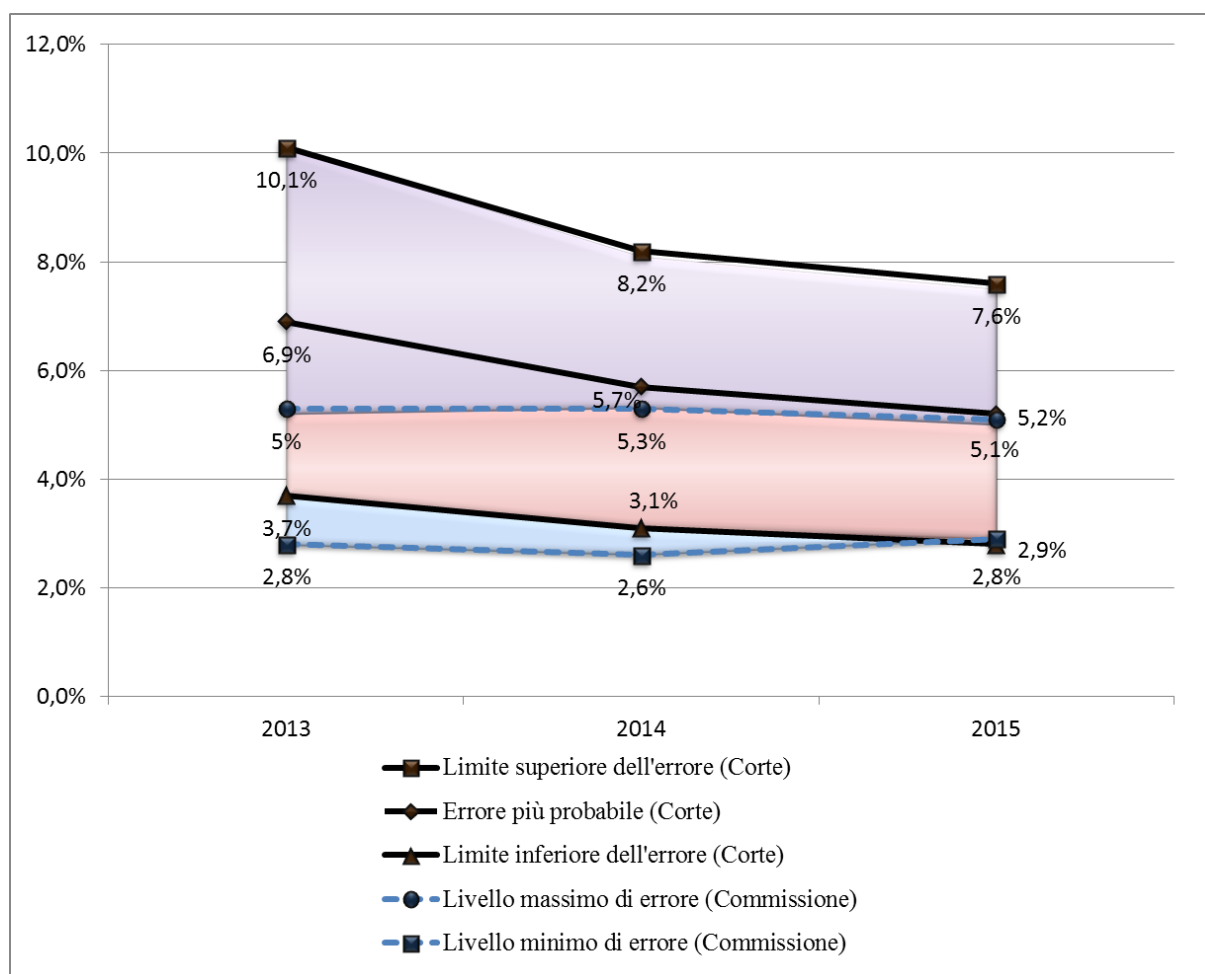
Ulteriori semplificazioni delle regole e delle procedure saranno proposte nel corso del periodo oggetto del programma quadro.

3. Sottorubrica 1b del QFP – «Coesione»

Nel 2015 la Corte ha abbandonato l'impostazione secondo la quale nel capitolo «Coesione» riportava tassi di errore distinti per le due DG responsabili dei fondi strutturali - la DG «Politica regionale e urbana» (REGIO) e la DG «Occupazione, affari sociali e inclusione» (EMPL) - e ha invece indicato un tasso globale di errore più probabile per il settore «Coesione», pari al 5,2%. Questo dato è comparabile alle stime delle DG responsabili dei fondi strutturali che prevedono un livello superiore dell'errore del 5,1% e un tasso di errore convalidato del 2,9% (cfr. grafico 7).

Le rettifiche future stimate comunicate dalle DG REGIO e EMPL nel 2015 ammontano a 1 435 milioni di EUR. In conseguenza di questa stima molto prudente, potrebbe darsi che il valore massimo dell'importo a rischio alla chiusura (1 267 milioni di EUR, pari al 2,3% della spesa 2015 in questo settore) sia sovrastimato. Il livello effettivo delle rettifiche future sarà determinato sulla base del rischio effettivo individuato al momento della chiusura, in modo da garantire che il rischio residuo relativo a ciascun programma sia inferiore alla soglia di rilevanza (2%).

Grafico 7 – Livelli stimati di errore stabiliti dalla Commissione e dalla Corte per l'insieme della rubrica 1b per il periodo 2013 - 2015*



* Le linee che uniscono i diversi livelli di errore non vanno considerate un'evoluzione costante, bensì servono a raffrontare meglio i range di errore.

Fonte: relazioni annuali della Corte e relazioni annuali delle DG REGIO e EMPL per gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015.

3.1. Sottorubrica 1b del QFP – DG «Politica regionale e urbana» (REGIO)

3.1.1. Livello di errore

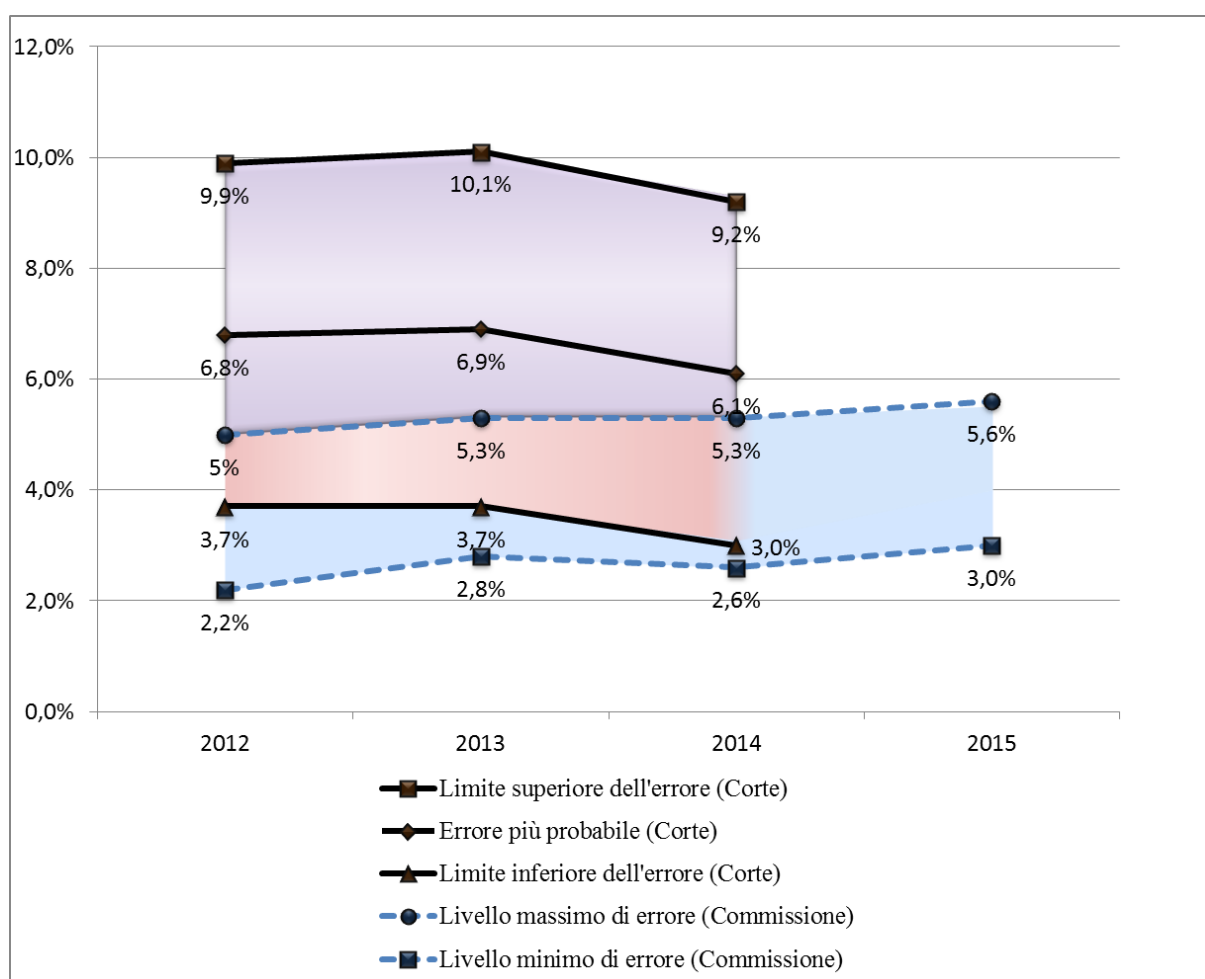
Per la gestione concorrente, la DG REGIO ha dichiarato nel 2015 che il tasso di rischio medio stimato relativo ai pagamenti 2015 per il FESR e il Fondo di coesione (periodo di programmazione 2007 - 2013) era compreso tra il 3% e il 5,6% su base annua, dato ampiamente in linea con la valutazione globale della Corte (cfr. grafico 7 per l'intero settore «Coesione»).

La DG REGIO fonda la sua analisi sulle proprie risultanze di audit e sui dati forniti dalle autorità nazionali di audit nelle rispettive relazioni annuali di controllo (in riferimento alle spese dichiarate nel 2014 sono stati effettuati circa 7 300 audit delle operazioni). Per assicurarsi dell'attendibilità delle autorità di audit, i revisori della DG REGIO hanno effettuato 58 missioni di verifica. Dal 2009 sono state svolte oltre 300 missioni di questo tipo, che hanno interessato 51 autorità di audit responsabili della sorveglianza del 98,5% dei programmi del Fondo europeo di sviluppo regionale/Fondo di coesione. Inoltre, i revisori della DG REGIO eseguono un controllo documentale completo delle relazioni annuali di controllo e dei pareri di audit delle autorità di audit, se necessario integrato da missioni di

accertamento. La DG REGIO ha altresì ricevuto dalle autorità di audit degli Stati membri 446 relazioni sugli audit dei sistemi effettuati, che sono state analizzate attentamente dalle DG (nel 2013 e nel 2014 la DG REGIO aveva esaminato oltre 540 relazioni sugli audit dei sistemi).

Per quanto riguarda i dati "esterni" forniti dagli Stati membri, la DG REGIO osserva che il 95% dei tassi di errore riferiti dalle autorità di audit è stato considerato fonte attendibile di informazioni ai fini del calcolo del rischio relativo ai pagamenti 2015 (cfr. grafico 9). Per il restante 5% la DG REGIO ha ricalcolato il tasso di errore riferito dalle autorità di audit o ha effettuato una stima forfettaria del rischio perché i tassi di errore comunicati sono stati considerati inattendibili oppure perché alla data della valutazione erano state acquisite informazioni di audit insufficienti/non determinanti ai fini della piena conferma dei tassi di errore riferiti.

Grafico 8 - Livelli stimati di errore stabiliti dalla Commissione e dalla Corte nel settore della politica regionale e urbana (DG REGIO) per il periodo 2012 - 2015*

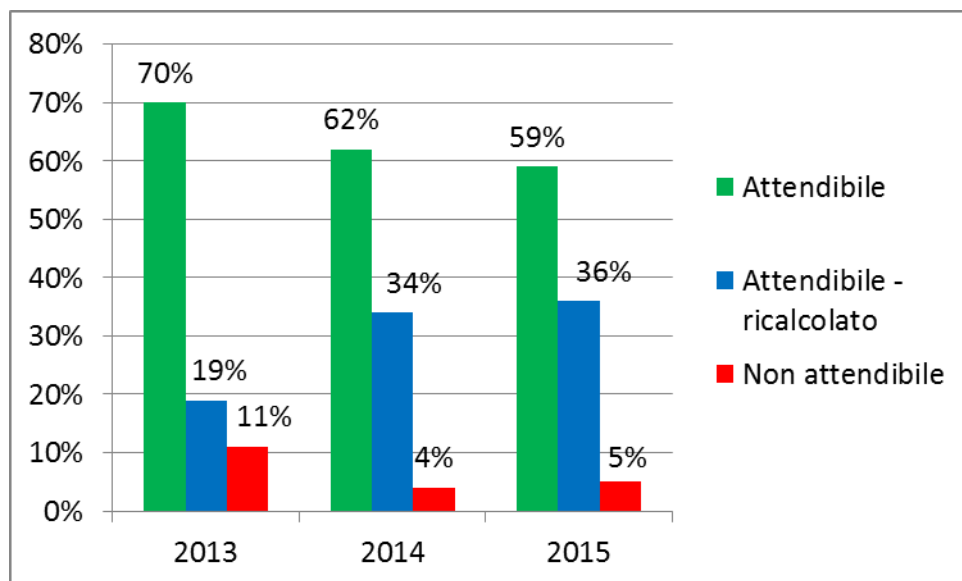


* La Corte ha smesso di fornire stime specifiche dei livelli di errore relativi alla DG REGIO per il 2015. In via eccezionale, è stato compreso il 2012 per fornire un quadro più completo.

Le linee che uniscono i diversi livelli di errore non vanno considerate un'evoluzione costante, bensì servono a raffrontare meglio i range di errore.

Fonte: relazioni annuali della Corte per gli esercizi finanziari dal 2012 al 2014 e relazioni annuali di attività della DG REGIO per gli esercizi finanziari dal 2012 al 2015.

Grafico 9 – Attendibilità dei tassi di errore comunicati alla DG REGIO dalle autorità di audit nazionali



3.1.2. Cause di fondo degli errori

Nel 2015 la DG REGIO ha identificato, quali principali cause di fondo degli errori per il periodo 2007 - 2013, le gravi carenze dei sistemi di gestione e di controllo inerenti a 67 programmi in Belgio, Bulgaria, nella Repubblica ceca, in Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Polonia, Romania, Slovacchia, Spagna e nel Regno Unito e ai programmi di cooperazione territoriale europea, individuate dall'autorità di audit del programma e/o dalla Commissione. In particolare, tali carenze riguardano uno o più dei seguenti elementi fondamentali:

- verifiche di gestione;
- rispetto delle norme in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato, progetti generatori di entrate e ammissibilità;
- procedure per la selezione delle operazioni;
- tassi di errore elevati rilevati a seguito di audit delle operazioni;
- attività di certificazione;
- attività di audit (tasso di errore non attendibile a causa del mancato completamento dei lavori, irregolarità negli appalti pubblici che non sono state adeguatamente individuate o quantificate per un numero limitato di programmi operativi).

Gli appalti pubblici, gli aiuti di Stato e l'inammissibilità sono le tre principali fonti di errori che la Corte ha individuato nel corso degli ultimi anni.

A causa soprattutto di queste carenze sistemiche, il tasso di errore convalidato è superiore al 5% e/o il rischio residuo cumulativo è superiore al 2%. Tali carenze sistemiche sono dovute, tra gli altri fattori, alla complessità delle strutture di gestione in alcuni Stati membri e all'elevato avvicendamento del personale in alcune autorità, che determina una perdita di competenze o l'insufficiente assegnazione di personale.

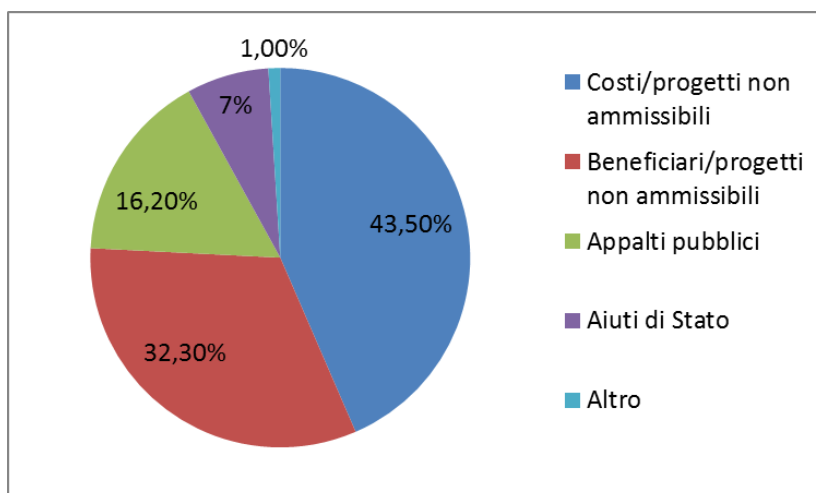
Le carenze sono dovute anche al fatto che le norme nazionali o regionali da applicare per l'attuazione dei programmi possono essere più rigorose di quelle previste nella legislazione

nazionale per tipi di spesa analoghi finanziati a livello nazionale o di quelle necessarie per rispettare le norme dell'UE (il cosiddetto *gold plating*).

Le verifiche di gestione svolte dalle autorità di gestione e dai loro organismi intermedi rimangono la principale fonte di preoccupazione per quanto concerne la debolezza dei sistemi di gestione e di controllo. In particolare, i principali problemi individuati sono il carattere formale delle verifiche di gestione, le verifiche insufficienti delle procedure di appalto pubblico, la struttura/organizzazione insufficiente delle autorità di gestione o degli organismi intermedi e la mancanza di formazione e di sorveglianza in caso di delega delle responsabilità. Va osservato tuttavia che vi è una notevole differenza qualitativa tra le verifiche di gestione effettuate dalle autorità di gestione e i controlli (ritenuti affidabili nel 95% dei casi) svolti dalle autorità di audit, la cui attività è fondamentale ai fini del concetto di "audit unico".

I tipi di errore riconducibili a tali carenze sistemiche identificati dalla DG REGIO corrispondono alla valutazione della Corte nella sua relazione annuale per il 2015 (cfr. grafico 10).

Grafico 10 – Valutazione della Corte delle cause di fondo degli errori riguardanti la DG REGIO⁴¹



3.1.3. Misure correttive intraprese

La DG REGIO esercita con rigore la sua funzione di supervisione, accertandosi che gli Stati membri affrontino le carenze riscontrate nei loro sistemi di gestione e di controllo, nel modo seguente:

- aggiornando la sua valutazione del rischio di audit congiuntamente con le DG EMPL e MARE, tenendo conto dell'insieme delle informazioni disponibili e dei risultati cumulativi scaturiti dagli audit svolti;
- assicurando un riesame costante della qualità degli audit svolti dalle autorità di audit e verificando lo status di "audit unico" concesso ai programmi fino ad ora; nonché
- applicando puntuali sospensioni dei pagamenti non appena vengono individuate/segnalate carenze significative e proponendo alla Commissione di

⁴¹ Relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015, grafico 6.2, esclusa la parte dell'errore globale per il settore "Occupazione e affari sociali".

decidere in merito alle sospensioni dei pagamenti e alle rettifiche finanziarie ogniqualvolta necessario, tranne se gli Stati membri accettano di applicare per primi le rettifiche finanziarie necessarie.

Inoltre la DG REGIO continuerà ad attuare le iniziative seguenti per attenuare i principali rischi e le principali carenze che ha individuato.

a) Semplificazione

La semplificazione dell'esecuzione dei fondi dell'UE è un pilastro fondamentale dell'iniziativa "Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati". La regolamentazione relativa al periodo di programmazione 2014 - 2020 offre un'ampia gamma di opportunità di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi, tra cui un insieme di norme comuni per tutti i fondi SIE, l'estensione del ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi, periodi più brevi di conservazione dei documenti da parte dei beneficiari e il passaggio alla coesione elettronica ("e-cohesion").

Il pacchetto di direttive sugli appalti pubblici votato dal Parlamento europeo il 15 gennaio 2014 e adottato dal Consiglio l'11 febbraio 2014 contribuirà a semplificare ulteriormente le regole per tutti i soggetti.

Le norme comuni per i fondi SIE per il periodo 2014 - 2020 sono state semplificate rispetto ai precedenti periodi. Esse offrono una gamma più ampia di possibilità di semplificazione, come le opzioni semplificate in materia di costi, modalità più semplici per prendere in considerazione i progetti generatori di entrate e gli strumenti finanziari. Anche il passaggio alla coesione elettronica dovrebbe semplificare la vita ai beneficiari.

La DG REGIO sta valutando in quale misura le nuove disposizioni abbiano contribuito alla riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari e alla semplificazione. Sono stati avviati diversi studi per contribuire alla valutazione dell'utilizzazione delle misure di semplificazione. Inoltre è stato istituito un "Gruppo ad alto livello sulla semplificazione" per i beneficiari, il cui obiettivo è analizzare l'utilizzazione delle opportunità di semplificazione negli Stati membri e nelle regioni e formulare raccomandazioni per migliorare il ricorso alle misure di semplificazione per il periodo 2014 - 2020 nonché sulla prospettiva per il periodo post 2020. Dal 20 ottobre 2015 il Gruppo ad alto livello si è riunito diverse volte per discutere approfonditamente vari temi: e-governance, opzioni semplificate in materia di costi, accesso ai finanziamenti dell'UE per le PMI, strumenti finanziari e audit. Il Gruppo ha già adottato le prime conclusioni e raccomandazioni sulla e-governance e sulle opzioni semplificate in materia di costi.

Sulla base di queste prime raccomandazioni, la Commissione ha recentemente proposto una semplificazione maggiore e più ambiziosa delle norme che disciplinano i fondi SIE, segnatamente il regolamento recante disposizioni comuni⁴², in particolare per ampliare sensibilmente l'applicazione delle opzioni semplificate in materia di costi e renderne obbligatorio l'uso per le operazioni di importo inferiore a 100 000 EUR. Inoltre, avvalendosi di una nuova possibilità proposta nel regolamento finanziario, si autorizzerebbe il

⁴² Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

finanziamento fondato sul rispetto delle condizioni relative ai progressi nell'attuazione, piuttosto che sui costi delle operazioni. La Commissione ha inoltre proposto la riduzione dei requisiti per il ricorso ai piani d'azione comuni, misure di semplificazione per le operazioni che generano entrate e i grandi progetti, l'ulteriore chiarificazione delle norme relative agli strumenti finanziari e una serie di altre modifiche. Tali proposte sono contenute nel regolamento "Omnibus" adottato dalla Commissione nel settembre 2016 (cfr. sezione 3.1).

Nella sua relazione annuale per l'esercizio finanziario 2015 la Corte ha raccomandato di stilare un'attenta analisi delle norme di ammissibilità nazionali per il periodo di programmazione 2014 - 2020 e la Commissione prevede di svolgere tale analisi per i programmi che presentano sistematicamente un elevato livello di errore, dimostrando in tal modo l'esistenza di un potenziale margine di semplificazione delle norme.

b) Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo

Nel corso del periodo di programmazione 2007 - 2013 i servizi della Commissione hanno messo in atto azioni mirate per migliorare la capacità amministrativa negli Stati membri. Questa iniziativa prosegue nel quadro del periodo di programmazione 2014 - 2020. Oltre alle azioni specifiche definite per ciascun programma, la DG REGIO sta mettendo in atto iniziative trasversali per attenuare i principali rischi e le principali carenze identificate. Tra le azioni già attuate o in corso figurano, in particolare, le seguenti.

- Un'iniziativa generale in materia di capacità amministrativa. Nel 2015 tale attività ha riguardato principalmente i seguenti aspetti:
 - uno scambio di competenze inter pares tra le autorità che gestiscono i programmi dello Strumento di assistenza tecnica e scambio di informazioni (TAIEX) "REGIO PEER 2 PEER". A novembre 2016 risultavano approvati 109 scambi, 70 dei quali, che hanno interessato 1 142 operatori, hanno ricevuto reazioni positive;
 - un programma di formazione strategica per le autorità di gestione, di certificazione e di audit e per gli organismi intermedi sull'attuazione della regolamentazione 2014 - 2020. Sinora circa 540 responsabili geografici ed esperti incaricati dei programmi provenienti da tutti gli Stati membri hanno seguito i quattro distinti moduli di formazione;
 - un quadro di competenze per la gestione e l'attuazione efficienti del FESR e del Fondo di coesione, inteso a promuovere l'ulteriore professionalizzazione della gestione dei fondi;
 - seminari specifici in collaborazione con l'OLAF nei 15 Stati membri maggiormente interessati riguardanti l'attuazione di misure efficaci e proporzionate per la lotta antifrode/anticorruzione, intesi ad aumentare la consapevolezza dei rischi e l'accettazione del fatto che sono possibili misure preventive. La direzione Audit della DG REGIO ha inoltre attivamente promosso, in stretta collaborazione con la DG EMPL, l'uso da parte delle autorità nazionali competenti di Arachne, lo strumento preventivo di valutazione del rischio messo a punto dalla Commissione;
 - patti d'integrità pilota in collaborazione con "Transparency International". Diciassette patti d'integrità pilota sono in via di attuazione in 11 Stati membri per un periodo di quattro anni a decorrere dal 2016.

- Nel settore degli appalti pubblici, la DG REGIO ha istituito piani d'azione specifici volti a rafforzare le capacità in questo campo, in stretta collaborazione con la DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI, la DG Concorrenza e le altre DG responsabili dei fondi SIE. L'attuazione di tali piani è proseguita nel corso del 2015. I piani d'azione sono stati approvati dalla Commissione e comprendono quanto segue:
- la pubblicazione nell'ottobre 2015, in tutte le lingue ufficiali dell'UE, degli Orientamenti in materia di appalti pubblici destinati agli operatori del settore per evitare gli errori nei progetti finanziati con fondi SIE. Tali orientamenti saranno aggiornati per integrare le nuove direttive sugli appalti pubblici, il cui termine di recepimento è scaduto il 18 aprile 2016;
 - il controllo dei piani d'azione sugli appalti pubblici per quanto riguarda la condizionalità ex ante, con particolare riguardo agli Stati membri che stanno ancora attuando i loro piani d'azione, anche mediante un sostegno personalizzato agli Stati membri che non soddisfano la condizionalità ex ante;
 - l'ampia diffusione di uno studio sulla situazione relativa agli appalti pubblici, che comprende oltre 50 esempi di buone pratiche in materia di appalti pubblici nell'UE. Lo studio contiene inoltre 28 profili per paese corredati di raccomandazioni concrete;
 - la promozione della trasparenza e dei dati aperti sugli appalti pubblici, anche attraverso l'iniziativa per i patti d'integrità pilota di cui sopra.
- Inoltre, nel marzo 2015 è stato adottato un piano d'azione in materia di aiuti di Stato elaborato dalla DG REGIO in stretta collaborazione con la DG Concorrenza. Scopo del piano d'azione è accrescere la consapevolezza e la conoscenza sul tema, rafforzare la collaborazione tra i diversi soggetti che intervengono nel controllo degli aiuti di Stato negli Stati membri e fornire un sostegno proattivo agli Stati membri e alle regioni dell'UE ai fini della corretta applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Il piano comprende misure destinate a:
- riesaminare le buone pratiche in vigore e la loro diffusione;
 - offrire programmi di formazione strategica, che comprendono formazioni di esperti e formazioni specifiche per paese, previste per la seconda metà del 2015 e l'inizio del 2016;
 - realizzare scambi tra la Commissione e le autorità di audit per aumentare la diffusione delle checklist degli audit adattate alle revisioni del regolamento generale di esenzione per categoria (GBER)⁴³ del 2014;
 - offrire assistenza personalizzata agli Stati membri che non soddisfano la condizionalità ex ante in materia di aiuti di Stato per aiutarli ad attuare i loro piani d'azione.

Per quanto riguarda le autorità di audit, sono in corso attività periodiche di rafforzamento della capacità amministrativa (riunioni tecniche, discussioni metodologiche, forum di scambio di buone pratiche) al fine di garantire un solido quadro di audit comune. Gli orientamenti destinati agli Stati membri vengono costantemente migliorati e discussi con le autorità di audit nel quadro di riunioni tecniche.

⁴³ Regolamento n. 651/2014 della Commissione.

I temi principali affrontati nell'ambito delle riunioni tematiche, dei seminari o delle azioni mirate sono le misure antifrode e anticorruzione, la metodologia di audit per gli appalti pubblici o gli aiuti di Stato, le tecniche di campionamento statistico raccomandate per ottenere risultati di audit concludenti e attendibili e l'attuazione efficace delle nuove disposizioni normative per il periodo 2014 - 2020 (quali l'audit degli indicatori di rendimento o la coesione elettronica).

Negli ultimi anni la DG REGIO ha riesaminato l'attività delle principali autorità di audit che coprono oltre il 98% delle dotazioni del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione attraverso controlli in loco, compresa la ripetizione degli audit sulle operazioni per valutare le conclusioni di audit elaborate dalle autorità di audit. Essa tiene costantemente sotto controllo la situazione laddove è stato concesso lo status di "audit unico". La ripetizione in loco degli audit anche sui beneficiari, unitamente alla costante messa a disposizione da parte dei servizi della Commissione di consulenze, orientamenti in materia di audit e strumenti metodologici, ha permesso di accrescere globalmente le capacità delle autorità di audit dal 2009. Pertanto, la maggior parte delle autorità di audit soddisfa ormai le norme e fornisce alla DG REGIO risultati di audit attendibili, come riscontrato nel 2015 (cfr. grafico 9).

La DG REGIO ha proseguito l'organizzazione di forum di scambio sui temi dell'audit e le azioni di rafforzamento della capacità a beneficio di tutte le autorità di audit mediante formazioni mirate dispensate su richiesta su questioni come l'audit degli appalti pubblici o degli aiuti di Stato, le tecniche di campionamento raccomandate per ottenere risultati di audit concludenti e attendibili e per garantire la corretta attuazione dei nuovi elementi introdotti per il periodo 2014 - 2020, come l'audit degli indicatori di rendimento e la coesione elettronica. Le autorità di audit riceveranno un feedback costante basato sulla valutazione dei loro risultati di audit nel 2015 per comprendere meglio le principali debolezze individuate e diffondere le buone pratiche nella comunità di audit.

La DG REGIO ha già inserito nelle sue procedure di audit l'individuazione di pratiche di sovraregolamentazione (*gold plating*) e ha incoraggiato le autorità di audit a fare altrettanto. Inoltre, darà attuazione alla raccomandazione espressa dalla Corte nella sua relazione annuale per l'esercizio finanziario 2015 stilando un'attenta analisi delle norme di ammissibilità nazionali per il periodo di programmazione 2014 - 2020.

c) Quadro giuridico 2014 – 2020: rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo e rendicontabilità

Il quadro di garanzia per la politica di coesione nel periodo 2014 - 2020 è stato profondamente rivisto e pone rimedio alle debolezze del precedente quadro normativo, in cui il livello di garanzia poteva variare a seconda della fase del ciclo di gestione e di controllo.

La struttura di controllo rivista è stata rafforzata grazie ai nuovi elementi introdotti, ossia:

- un periodo contabile di dodici mesi che decorre dal 1° luglio dell'anno n-1 al 30 giugno dell'anno n;
- la ritenuta del 10% su ciascun pagamento intermedio in relazione alle spese dell'esercizio contabile, per tutelare il bilancio dell'UE fino al completamento di tutte le attività di controllo e di verifica a livello nazionale e alla presentazione dei relativi conti;

- la presentazione, per ciascun programma, dei conti certificati delle spese dichiarate alla Commissione in relazione al periodo contabile, nonché della documentazione di accompagnamento per garantire l'esattezza dei conti, il funzionamento efficace del sistema e la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti (dichiarazione di gestione, sintesi annuale dei controlli e degli audit, parere di audit fondato sui tassi di errore residuo tenuto conto di tutte le azioni correttive attuate a livello nazionale e relazioni di controllo) entro il 15 febbraio dell'anno n+1;
- il pagamento o il recupero del saldo annuale dovuto, previa accettazione dei conti da parte della Commissione entro il 31 maggio dell'anno n+1; i conti dovrebbero riflettere le rettifiche finanziarie effettuate per riportare il rischio residuo annuale al di sotto della soglia di rilevanza del 2% per ciascun programma e per ciascun anno;
- l'applicazione obbligatoria di rettifiche finanziarie nette nei casi in cui la Commissione (o la Corte) rileva ancora irregolarità che dimostrano gravi carenze dei sistemi, tranne se sono già state individuate o corrette dalle autorità nazionali.

L'approvazione dei conti da parte della Commissione è un processo nuovo e indipendente dalla valutazione della legittimità e regolarità prevista dalla normativa (articolo 139 del regolamento recante disposizioni comuni). La Commissione deve accettare i conti entro il 31 maggio di ogni anno sulla base del parere di audit fornito dalle autorità di audit o in caso contrario deve informarne gli Stati membri. Una volta che i conti sono stati accettati, la Commissione deve calcolare il saldo dell'esercizio, che deve successivamente versare o recuperare, tenendo conto del livello della spesa certificata nei conti e confermata dal parere di audit, degli anticipi annuali versati e dei pagamenti intermedi effettuati con la ritenuta del 10%.

Tuttavia, il blocco di spese che figura nei conti dei programmi deve essere esente da un qualsiasi rimanente livello rilevante di irregolarità. In caso contrario (come segnalato dall'autorità di audit o come identificato mediante gli audit dell'UE) la Commissione può interrompere il versamento del saldo e avviare immediatamente le procedure di rettifica finanziaria. Tali rettifiche saranno nette se lo Stato membro non accetta le rettifiche (come per il periodo 2007 - 2013) o se tali rettifiche sono il segnale di gravi carenze che non sono state precedentemente individuate/corrette o segnalate dallo Stato membro (nuova disposizione per il periodo 2014 - 2020).

Il processo di garanzia rafforzato per il periodo 2014 - 2020 continuerà a tener conto del concetto di "audit unico", in virtù del quale la Commissione può fare affidamento principalmente sui precedenti controlli svolti dalle autorità di audit, dopo avere verificato il grado di attendibilità dei loro risultati di audit. La normativa prevede altre possibilità di applicare il principio dell'"audit unico" (articolo 148 del regolamento recante disposizioni comuni). Nella fase conclusiva, gli audit di conformità della Commissione e la conseguente applicazione di rettifiche finanziarie nette, se del caso, dovrebbero permettere di garantire che il rischio di errore residuo, dopo l'applicazione di tutte le rettifiche, sia inferiore al 2% per ciascun programma, ogni anno.

Le condizionalità ex ante sono un elemento chiave della riforma dei fondi SIE: esse sono finalizzate a garantire che siano stati posti in essere quadri normativi e strategici adeguati e che vi sia una capacità amministrativa sufficiente prima che siano effettuati gli investimenti, il che aumenta l'efficacia e l'efficienza degli investimenti finanziati dai fondi SIE nonché degli

altri investimenti pubblici e privati. Esse sono un requisito necessario a garantire che gli investimenti cofinanziati saranno efficaci ed efficienti nel quadro di strategie coerenti e ben concepite.

Inoltre, le condizionalità ex ante riguardano aspetti inerenti alla capacità amministrativa, agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato, principali cause di errore nella politica di coesione.

Nei casi in cui gli Stati membri non hanno rispettato le condizionalità ex ante al momento dell'adozione dei programmi, sono stati concordati piani d'azione con la Commissione. La DG REGIO sorveglia attentamente la situazione e aiuta gli Stati membri a completare i loro piani d'azione.

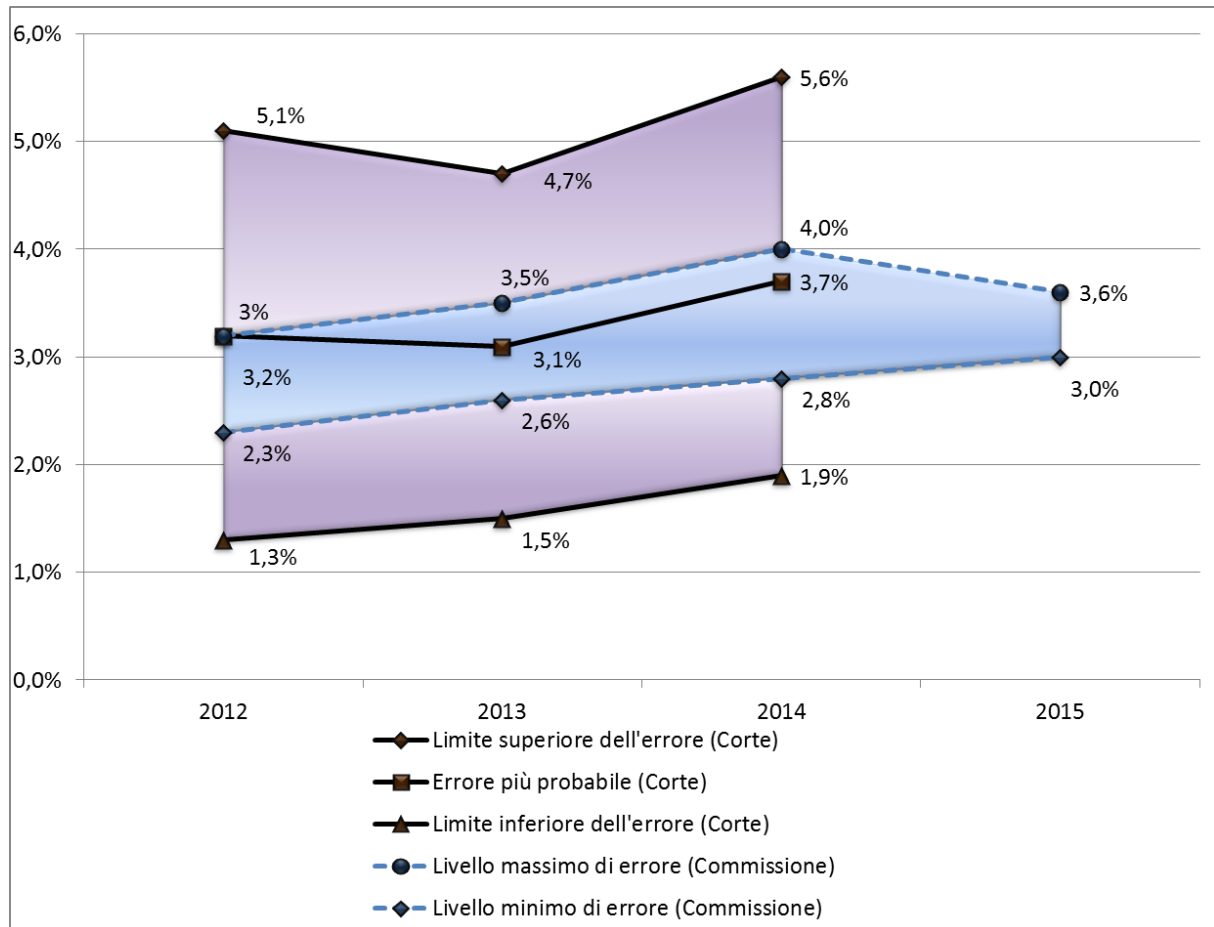
3.2. Sottorubrica 1b del QFP — DG «Occupazione, affari sociali e inclusione» (EMPL)

3.2.1. Livello di errori

Il tasso medio di errore calcolato dalla DG EMPL per il 2015 oscilla tra 3,0% e 3,6 %, che corrisponde grosso modo alla valutazione globale della Corte (cfr. grafico 7 riguardante l'intero settore della coesione). Da quando la DG EMPL ha iniziato a stimare il proprio tasso di errore, nel 2011, le sue stime sono state molto prossime a quelle della Corte. Il livello di errore minimo stimato dalla DG EMPL e i tassi di errore più probabile stimati dalla Corte per il periodo 2011 - 2014 sono stati i seguenti: 2011: 2,0% contro 2,2%; 2012: 2,3% contro 3,2%; 2013: 2,6% contro 3,1% e 2014: 2,8% contro 3,7%, rispettivamente, il che dimostra la solidità del metodo della DG EMPL in materia di garanzia.

Al pari della DG REGIO, la DG EMPL ha fondato le sue stime sulla propria attività di audit (51 missioni di audit nel 2015 che hanno interessato 89 delle 92 autorità di audit, responsabili della sorveglianza di 115 dei 118 programmi operativi) e sui dati forniti dalle autorità di audit nazionali, che hanno svolto 5 114 audit delle operazioni nel 2015. La Direzione Audit della DG EMPL ha svolto un'analisi approfondita dei calcoli effettuati dalle autorità di audit per garantire la coerenza con gli orientamenti e la disponibilità di cifre consolidate rappresentative. Tali dati sono stati giudicati attendibili nel 95% dei casi (cfr. grafico 12).

Grafico 11 – Livelli stimati di errore stabiliti dalla Commissione e dalla Corte nel settore dell'occupazione e degli affari sociali (DG EMPL) per il periodo 2012 - 2015*

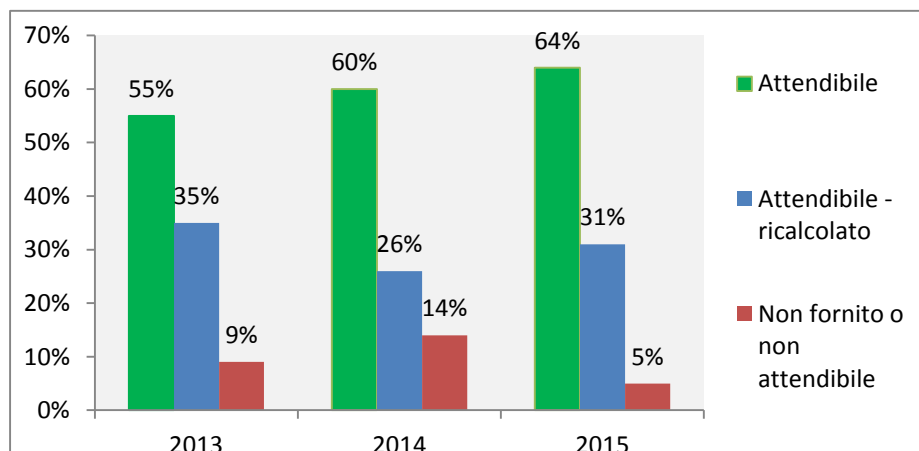


* La Corte ha smesso di fornire stime specifiche dei livelli di errore relativi alla DG EMPL nel 2015. In via eccezionale, è stato compreso il 2012 per fornire un quadro più completo.

Le linee che uniscono i diversi livelli di errore non vanno considerate un'evoluzione costante, bensì servono a raffrontare meglio i range di errore.

Fonte: relazioni annuali della Corte per gli esercizi finanziari dal 2012 al 2014 e relazioni annuali di attività della DG EMPL per gli esercizi finanziari dal 2012 al 2015.

Grafico 12 – Attendibilità dei tassi di errore trasmessi alla DG EMPL dalle autorità di audit nazionali



3.2.2. Cause di fondo degli errori

Al pari della DG REGIO, la DG EMPL ha concluso che le principali cause di fondo degli errori erano la complessità del quadro giuridico del settore della coesione e le carenze nei sistemi di gestione e di controllo nazionali. Nel 2015 la DG EMPL ha emesso una riserva relativa ai sistemi di gestione e controllo di 23 programmi operativi specifici del FSE in Belgio, Croazia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria per il periodo di programmazione 2007 - 2013.

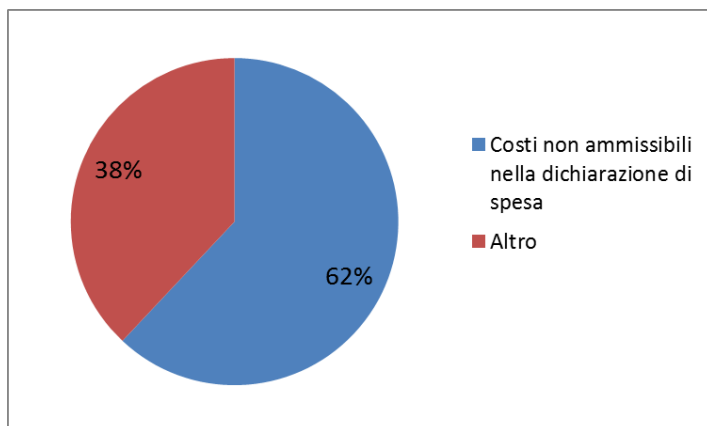
Inoltre, la DG EMPL ha svolto un audit tematico riguardante specificamente le verifiche di gestione effettuate dalle autorità degli Stati membri. L'obiettivo generale di questo audit tematico era valutare il grado di efficacia dei sistemi di gestione e di controllo legati al processo di verifica nel prevenire, individuare e correggere gli errori e le irregolarità, ed ottenere garanzie circa la legittimità e regolarità delle spese dichiarate alla Commissione.

I principali risultati di questo audit sono stati i seguenti:

- in numerosi casi i revisori della DG EMPL hanno constatato che le verifiche di gestione venivano effettuate su una base puramente formale, apparentemente nel rispetto delle prescrizioni normative ma senza uno sguardo critico nei confronti delle spese dichiarate;
- le verifiche di gestione relative ai progetti che attuano (una parte del)le loro attività mediante appalti pubblici devono essere rafforzate. In molti casi le verifiche di gestione non hanno individuato violazioni delle procedure in materia di appalti pubblici, nonostante le autorità di gestione o i loro organismi intermedi avessero svolto controlli in loco;
- la selezione e l'approvazione dei progetti in molti casi mancavano di una valutazione critica della capacità di gestione delle autorità di gestione o degli organismi intermedi. Spesso un numero elevato di progetti (di importo modesto) sono stati approvati senza tenere conto delle implicazioni in termini di orientamenti e formazione necessari per i beneficiari, del costo delle verifiche ad opera delle autorità di gestione o degli organismi intermedi, dell'attività di gestione dei rischi necessaria per individuare i progetti ad alto rischio e del valore aggiunto o dell'incidenza sul mercato del lavoro di tali progetti di importo modesto;
- numerose autorità di gestione hanno fatto affidamento sui loro organismi intermedi per svolgere le verifiche di gestione. Spesso tali organismi intermedi possedevano un'esperienza maggiore o più approfondita del lato operativo della materia e quindi in molti casi la decisione delle autorità di gestione di incaricare gli organismi intermedi era giustificata. Tuttavia, è stato osservato che tali organismi intermedi avevano avuto una formazione scarsa o inesistente sugli aspetti amministrativi del processo e quindi in molti casi mancavano delle competenze e delle capacità per svolgere verifiche di gestione efficaci; nonché
- vi erano situazioni in cui le verifiche di gestione sono state effettuate dopo che le spese erano state certificate alla Commissione. Molto spesso alla base di questa situazione vi era una carenza di risorse oppure l'urgenza di rispettare gli obblighi previsti dalle norme riguardanti il disimpegno.

I tipi di errore individuati dalla DG EMPL, imputabili alle carenze sistemiche sopra esposte, coincidono con le cause di fondo degli errori individuate dalla Corte nella sua relazione annuale per il 2015.

Grafico 13 – Valutazione della Corte delle cause di fondo degli errori riguardanti la DG EMPL⁴⁴



3.2.3. Misure correttive intraprese

La DG EMPL esercita con rigore la sua funzione di supervisione, accertandosi che gli Stati membri affrontino le carenze riscontrate nei loro sistemi di gestione e di controllo, nel modo seguente:

- aggiornando la sua valutazione del rischio di audit congiuntamente con le DG REGIO e MARE, tenendo conto dell'insieme delle informazioni disponibili e dei risultati cumulativi scaturiti dagli audit svolti;
- riesaminando costantemente la qualità degli audit svolti dalle autorità di audit; nonché
- attuando una politica rigorosa di interruzione dei pagamenti, di sospensione dei programmi operativi e di rettifiche finanziarie ogniqualvolta siano constatate carenze gravi, tranne se gli Stati membri accettano di applicare per primi il piano d'azione e le rettifiche finanziarie necessari.

Inoltre la DG EMPL continuerà ad attuare le iniziative seguenti per attenuare i principali rischi e le principali carenze identificate.

a) Semplificazione

Come spiegato sopra, la Corte ha indicato che le violazioni delle norme sull'ammissibilità delle spese costituivano la principale fonte di errore per il FSE. Ciò è dovuto in parte all'obbligo che incombe ai beneficiari di fornire prove documentali per giustificare l'insieme dei costi sostenuti di cui chiedono il rimborso. Un'alternativa a questo metodo tradizionale basato sul rimborso dei costi reali è l'utilizzazione delle cosiddette opzioni semplificate in materia di costi. Le opzioni semplificate in materia di costi rappresentano un metodo per determinare i costi ammissibili non sulla base delle spese effettive (che quindi devono essere giustificate da prove documentali), bensì sulla base di importi predefiniti. Semplificando la giustificazione delle spese, le opzioni semplificate in materia di costi non soltanto riducono la

⁴⁴ Relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015, grafico 6.2, esclusa la parte dell'errore globale per il settore "Politica regionale e urbana".

burocrazia, ma anche il rischio di commettere errori, come constatato dalla Corte per quattro anni consecutivi, in cui ha riscontrato l'assenza di errori quantificabili al momento dell'esame, nel proprio campione del FSE, delle transazioni nell'ambito delle opzioni semplificate in materia di costi. Su questa base la Corte ha concluso che le opzioni semplificate in materia di costi sono meno soggette ad errori rispetto ai costi reali.

Inoltre, le opzioni semplificate in materia di costi presentano il vantaggio di concentrare il finanziamento sulle realizzazioni o sui risultati conseguiti, anziché sull'importo speso, come avviene con il sistema dei costi reali. Questa impostazione è in linea con l'obiettivo della Commissione di concentrare maggiormente la sua esecuzione del bilancio sui risultati e di massimizzare l'incidenza delle risorse spese.

Scopo del quadro normativo per il periodo 2014 - 2020 è rendere le opzioni semplificate in materia di costi già esistenti applicabili a tutti i fondi strutturali e d'investimento europei (SIE). Inoltre, le opzioni proposte sono state ampliate per ovviare ad alcune restrizioni individuate nel corso del precedente periodo di programmazione.

Le opzioni semplificate in materia di costi presenti in quadri diversi dai fondi SIE possono essere riutilizzate, a determinate condizioni:

- un esempio è rappresentato dall'articolo 67, paragrafo 5, lettera b), del regolamento recante disposizioni comuni, che stabilisce che le opzioni semplificate in materia di costi utilizzate in un'altra politica dell'Unione possono essere applicate a tipologie analoghe di operazioni e beneficiari nel quadro del FSE. In particolare, ciò consentirebbe di applicare agevolmente alcuni metodi definiti nel programma Erasmus+ a operazioni simili finanziate dal FSE;
- analogamente, l'articolo 67, paragrafo 5, lettera c), del regolamento recante disposizioni comuni prevede che le opzioni semplificate in materia di costi applicate nell'ambito di meccanismi di sovvenzione finanziati interamente dallo Stato membro possano essere utilizzate nel quadro del FSE per tipologie analoghe di operazioni e beneficiari.

Questi due metodi supplementari costituiscono una valida opportunità per sfruttare le semplificazioni esistenti: sono direttamente applicabili alle operazioni finanziate dai Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) (a condizione che si tratti di una tipologia analoga di operazione e beneficiario e che il regime sia ancora in vigore) ed eliminano la necessità di un audit del valore dell'opzione semplificata in materia di costi, il che riduce la portata e il costo di un eventuale controllo. Questi due metodi possono essere applicati senza difficoltà dagli Stati membri e comportano un rischio di errore molto basso.

Infine, per le operazioni di più modesta portata nell'ambito del Fondo sociale europeo (FSE) (sostegno pubblico di importo inferiore a 100 000 EUR) può essere utilizzato un bilancio di previsione per definire un'opzione semplificata in materia di costi. Questo metodo è stato introdotto per tener conto dell'obbligo, per i progetti del FSE con un importo di sostegno pubblico inferiore a 50 000 EUR, di ricorrere a un tipo di opzione semplificata in materia di costi per coprire almeno parte delle spese (tranne se affidati completamente in appalto pubblico o nell'ambito di un regime di aiuti di Stato).

La nuova base giuridica del FSE (articolo 14 del regolamento FSE) autorizza la Commissione ad adottare tabelle standard di costi unitari e somme forfettarie. Ciò assicura la certezza

giuridica riguardo al metodo di calcolo delle opzioni semplificate in materia di costi e rimedia a uno degli ostacoli principali identificati dagli Stati membri, ovvero il timore che il metodo utilizzato per calcolare i costi unitari o la somma forfettaria possa essere contestato dai revisori (nazionali o dell'UE), il che darebbe luogo ad un errore sistemico. La convalida ex ante della metodologia da parte della Commissione garantisce e convalida l'attività svolta dagli Stati membri.

Autorizzando gli Stati membri a richiedere finanziamenti dell'UE sulla base delle opzioni semplificate in materia di costi, pur applicando un sistema (nazionale) diverso per il rimborso dei beneficiari, la nuova base giuridica permette anche agli Stati membri di ricorrere alle opzioni semplificate in materia di costi nei casi in cui, in circostanze normali, le norme nazionali non autorizzano tali tecniche.

Considerati gli effetti positivi e i numerosi vantaggi dati dalle opzioni semplificate in materia di costi e tenuto conto delle nuove opportunità introdotte dal quadro giuridico 2014 - 2020, la Commissione ha fissato l'ambizioso obiettivo politico del 50% delle spese del FSE attuato attraverso le opzioni semplificate in materia di costi entro il 2017. La relazione di sintesi sulla semplificazione presentata al Parlamento europeo e al Consiglio nel 2015 ha evidenziato come il livello previsto degli Stati membri per l'attuazione delle opzioni semplificate in materia di costi nel quadro del FSE per il periodo di programmazione 2014 - 2020 fosse del 35% circa, un livello decisamente superiore al 7% stimato per il periodo 2007 - 2013, ma non ancora sufficiente. DG EMPL continuerà a promuovere il loro uso e a incoraggiare gli Stati membri ad aumentare ulteriormente il loro utilizzo per conseguire l'obiettivo del 50%.

Lo scopo è incoraggiare ad utilizzare molto di più le opzioni semplificate in materia di costi in modo da contribuire a ridurre l'onere amministrativo e il rischio di errore, ottenendo al contempo una maggiore concentrazione sui risultati. Si tratta di un incoraggiamento rivolto a tutti i soggetti (Commissione, Stati membri e beneficiari) a massimizzare i loro sforzi per sfruttare al meglio il potenziale delle opzioni semplificate in materia di costi. Non si tratta tuttavia di un obiettivo fine a se stesso.

Per conseguire un ulteriore grado di semplificazione la Commissione ha introdotto il concetto del "piano d'azione comune".

Il piano d'azione comune è un modo totalmente nuovo e potenzialmente vasto di attuare i fondi SIE. Un piano d'azione comune è un'operazione che viene gestita interamente sulla base delle realizzazioni e dei risultati che si intende conseguire. Esso può:

- consistere in un progetto o in un gruppo di progetti;
- beneficiare del sostegno di uno o più assi prioritari di uno o più programmi; nonché
- essere sostenuto da uno o più strumenti come il Fondo sociale europeo, l'iniziativa per l'occupazione giovanile (YEI), il Fondo europeo di sviluppo regionale e/o il Fondo di coesione.

I progetti dovrebbero produrre le realizzazioni e i risultati necessari per conseguire l'obiettivo del piano d'azione comune. I pagamenti assumeranno esclusivamente la forma di costi unitari e/o di somme forfettarie legati alle realizzazioni e ai risultati di ciascun progetto.

Sulla base di questa semplificazione la Commissione ha proposto ulteriori miglioramenti nell'ambito della revisione Omnibus (cfr. sezione 3.1). In alcuni casi si tratta di aggiornare disposizioni vigenti del regolamento FSE e di estenderle ad altri Fondi SIE (obbligo in taluni casi di ricorrere alle opzioni semplificate in materia di costi, tassi fissi per determinate spese

per il personale). Le proposte concernenti il regolamento recante disposizioni comuni (abolizione del limite superiore per il ricorso alle somme forfettarie, riduzione dei requisiti per il ricorso a un piano d'azione comune, nuova possibilità di pagamenti fondati sul rispetto di determinate condizioni; cfr. sezione 3.1.3, a)) sono integrate da modifiche corrispondenti del regolamento FSE e da misure che estendono l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi ai sensi del regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti.

b) Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo

La DG EMPL continuerà ad adattare e rivedere le sue procedure e i suoi orientamenti sulla gestione concorrente per garantire il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri nel corso dell'attuale periodo di programmazione (cfr. anche sezione 3.1.3 b) sulla DG REGIO).

c) Quadro giuridico 2014 – 2020: rafforzamento delle disposizioni in materia di controllo e rendicontabilità

La DG EMPL beneficerà degli stessi miglioramenti apportati al quadro giuridico nel settore della coesione per il periodo di programmazione 2014 - 2020 della DG REGIO (cfr. sezione 3.1.3 c) per rafforzare i sistemi di gestione e di controllo.

4. Rubrica 2 del QFP – Risorse naturali

La politica agricola comune (PAC) è attuata mediante due Fondi (pilastri): il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA, primo pilastro), che comprende le misure di sostegno al mercato e i pagamenti diretti (FEAGA), e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR, secondo pilastro), che finanzia le misure di sviluppo rurale.

La PAC funziona in regime di gestione concorrente e conta oltre 8 milioni di beneficiari in tutta l'UE; la Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI) lavora a stretto contatto con gli Stati membri per garantire che i fondi siano erogati nel rispetto della legislazione dell'UE.

4.1. Livelli di errore

Nel quadro delle sue relazioni annuali di attività, la DG AGRI esamina le informazioni trasmesse dagli Stati membri sui risultati dei controlli eseguiti dagli organismi pagatori. Sulla base dei pareri degli organismi di certificazione, degli audit ex post realizzati dalla DG AGRI stessa (che svolge ogni anno circa 140 missioni di audit) e delle risultanze della Corte, i revisori della DG AGRI esprimono un giudizio professionale per stimare gli importi e calcolare prudenzialmente i tassi di errore aggiustati per le spese di ciascuna attività del bilancio per attività (ABB) di ciascun organismo pagatore.

La tabella 3 presenta i tassi di errore aggiustati della PAC comunicati nelle relazioni annuali di attività della DG AGRI, nonché i tassi di errore presentati nelle relazioni annuali della Corte per le spese relative all'agricoltura⁴⁵.

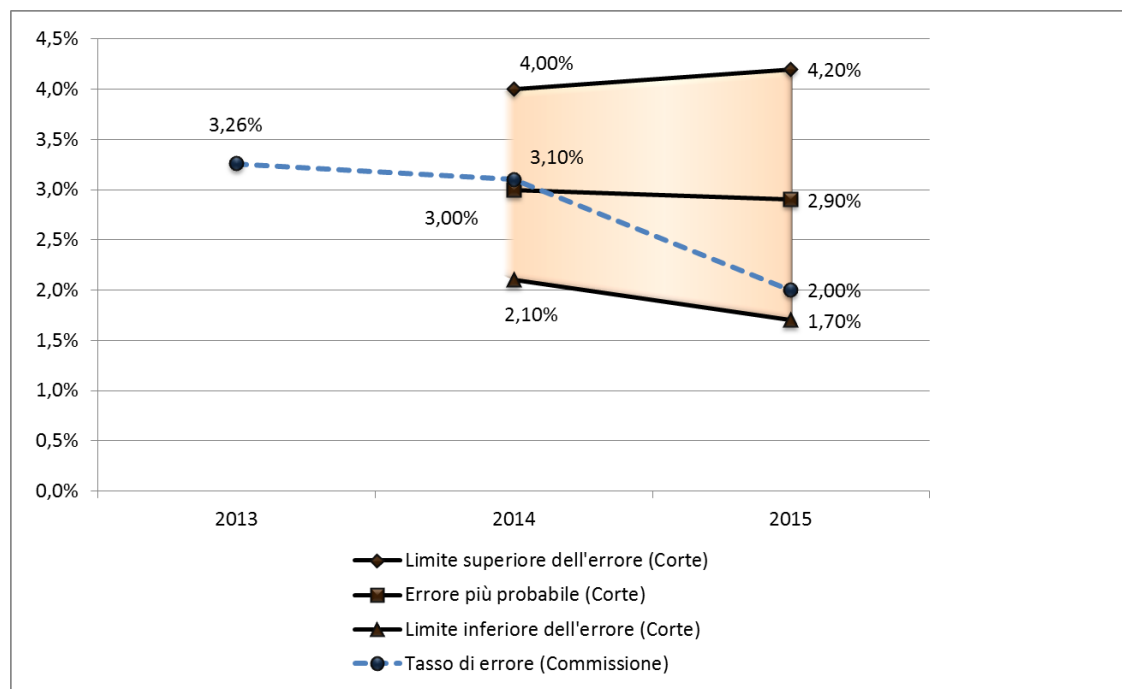
⁴⁵ La Corte include nella sua valutazione il FEAGA e il FEASR, ma anche le spese connesse all'ambiente, alla pesca e alla sanità.

Tabella 3 – Livelli stimati di errore stabiliti dalla Commissione e dalla Corte nel settore dell'agricoltura/delle risorse naturali per il periodo 2013 - 2015

	2013		2014		2015	
	DG AGRI	Corte ⁴⁶	DG AGRI	Corte ⁴⁷	DG AGRI	Corte
FEAGA	2,70%	3,6%	2,61%	2,2%	1,47%	2,2%
FEASR	5,19%	6,7%	5,09%	6,0%	4,99% ⁴⁸	5,3%
TOTALE PAC	3,26%	N.p. ⁴⁹	3,10%	3,0%	2,02%	2,9%

Un raffronto tra i livelli di errore presentati dalla Commissione nelle relazioni annuali di attività e quelli presentati dalla Corte nelle sue relazioni annuali indica che le due istituzioni giungono a conclusioni analoghe (cfr. grafici 14 e 15).

Grafico 14 - Livelli stimati di errore stabiliti dalla Commissione e dalla Corte nel settore delle risorse naturali per il periodo 2014 - 2015*



*Dal 2014 la Corte dei conti non fornisce più range di errore per Fondo. Presenta invece range di errore per l'intero settore delle "Risorse naturali".

Le linee che uniscono i diversi livelli di errore non vanno considerate un'evoluzione costante, bensì servono a raffrontare meglio i range di errore.

Fonte: relazioni annuali della Corte per gli esercizi finanziari 2014 e 2015 e relazioni annuali di attività della DG AGRI per gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015.

Per la PAC nel suo insieme il tasso di errore aggiustato è del 2,02%, prossimo alla soglia di rilevanza.

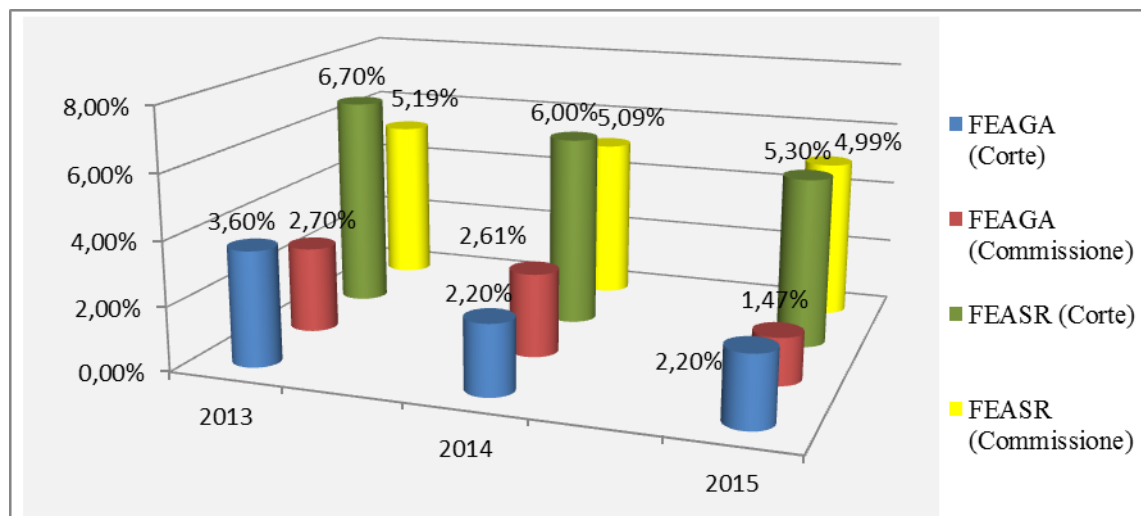
⁴⁶ Compresa le condizionalità.

⁴⁷ Esclusa la condizionalità.

⁴⁸ Esclusi gli anticipi versati a titolo di prefinanziamento per il QFP 2014 - 2020 (4,16% compreso il prefinanziamento).

⁴⁹ Nella sua relazione annuale per l'esercizio finanziario 2013, la Corte ha trattato il FEAGA e lo sviluppo rurale separatamente dagli altri settori (ambiente, pesca e sanità).

Grafico 15 – Livelli stimati di errore stabiliti dalla Commissione e dalla Corte per Fondo ("Fondo europeo agricolo di garanzia" (FEAGA) e "Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale" (FEASR)) nel periodo 2013 – 2015*



*Fonti: relazioni annuali della Corte e relazioni annuali di attività della DG AGRI per gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015.

Negli ultimi anni il livello di errore riguardante la CAP si è ridotto per entrambi i pilastri e rimane costantemente al di sotto della media dell'UE. Questa tendenza positiva è frutto dei piani di azioni correttivi attuati dagli Stati membri. A questi ultimi vengono forniti orientamenti maggiori sulla prevenzione e l'individuazione degli errori. Se necessario, gli Stati membri attuano piani d'azione per risolvere specifiche carenze dei loro sistemi di gestione e controllo.

Per il FEAGA il calo del tasso di errore è notevolissimo, in particolare per quanto riguarda i pagamenti diretti, che sono soggetti a condizioni di ammissibilità meno complesse e sono disciplinati dal sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), in particolare il sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA). Come confermato dalla Corte, il SIGC è uno strumento valido per garantire una sana gestione finanziaria e le misure correttive adottate dagli Stati membri migliorano costantemente l'affidabilità del SIPA⁵⁰.

Il tasso di errore per lo sviluppo rurale (finanziato dal FEASR), sia pure in calo negli ultimi anni, rimane significativamente al di sopra della soglia di rilevanza, attestandosi al 4,99%. Occorre intervenire ulteriormente a tale riguardo e la Commissione si impegna ad aiutare gli Stati membri a risolvere le cause di fondo degli errori. È altresì importante andare oltre le cifre e inquadrare il tasso di errore nella prospettiva degli ambiziosi obiettivi strategici, che talvolta hanno come conseguenza un'elaborazione complessa di misure difficili da controllare e attuare.

A tale riguardo è importante riconoscere che la Commissione dispone di meccanismi correttivi che proteggono adeguatamente il bilancio dell'UE, e che ne fa uso. Le rettifiche finanziarie nette vengono applicate quando gli audit della DG AGRI rivelano irregolarità e/o carenze nei sistemi di controllo. Il raffronto tra la capacità correttiva ex post della Commissione e gli importi a rischio individuati a livello dei pagamenti ai beneficiari fornisce un'indicazione affidabile del rischio finanziario residuo per il bilancio dell'UE, tenuto conto di tutte le azioni correttive attuate. Per la PAC la capacità correttiva è stata stimata ai seguenti

⁵⁰ Cfr. punti 7.17 e 7.41 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2015.

livelli: nel 2013 802,9 milioni di EUR, nel 2014 863,49 milioni di EUR e nel 2015 1 065,7 milioni di EUR. Per il 2015 la capacità correttiva per la PAC corrisponde all'1,87% delle spese.

L'importo globale a rischio al momento del pagamento per la spesa totale della DG AGRI per il 2015 è di 1 167 milioni di EUR (2,0%). Secondo una stima prudente le rettifiche future ammontano a 1 066 milioni di EUR (1,8%). Il risultante importo a rischio alla chiusura è stimato in 101 milioni di EUR, pari allo 0,2% della spesa del 2015 per questo settore. Ciò dimostra l'esistenza di una solida garanzia del fatto che il rischio residuo per il bilancio dell'UE è significativamente inferiore alla soglia di rilevanza del 2%.

4.2. Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)

4.2.1. Cause di fondo degli errori

Le cause di fondo degli errori riguardanti il FEAGA sono la sovradichiarazione del numero di ettari ammissibili (rischio intrinseco) e i dati errati del sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) (carenze nei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri).

4.2.2. Misure correttive intraprese

Circa l'80% della spesa della PAC viene gestito nell'ambito del FEAGA. Per i pagamenti diretti (90% delle spese del FEAGA), la gestione e il controllo delle spese vengono effettuati mediante il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), che comprende la banca dati delle superfici ammissibili ("Sistema di identificazione delle parcelle agricole" - SIPA). L'attendibilità delle informazioni contenute nel sistema integrato di gestione e controllo (e in particolare nella banca dati SIPA) è quindi fondamentale per garantire che i pagamenti riguardino unicamente le superfici ammissibili. Per questo motivo la Commissione incoraggia gli Stati membri a eseguire aggiornamenti periodici delle informazioni contenute nelle loro banche dati SIPA. In mancanza di tali aggiornamenti, e se vengono riscontrate carenze nel SIGC/SIPA, la Commissione chiede agli Stati membri di elaborare e attuare piani d'azione per risolvere tali carenze. Tali piani d'azione si sono rivelati efficaci. Nella relazione annuale per il 2015, la Corte ha confermato che "grazie ai piani di azione elaborati dalla Commissione e dagli Stati membri, l'affidabilità dei dati contenuti nel SIPA ha fatto registrare un continuo miglioramento negli scorsi anni"⁵¹.

L'attendibilità del SIGC, coniugata a una serie di azioni svolte dalla Commissione per migliorare il controllo, la comunicazione e le misure correttive, ha portato a un livello di errore per il FEAGA nel suo insieme relativamente basso. A giudizio della Corte era del 3,1% nel 2013, del 2,2% nel 2014 (esclusa la condizionalità) e del 2,2% nel 2015. Queste cifre sono prossime a quelle pubblicate dalla DG AGRI nelle sue relazioni annuali di attività.

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

4.3.1. Cause di fondo degli errori

Il 20% circa della spesa della PAC è gestito nell'ambito del FEASR, che è cofinanziato dall'UE e dai bilanci nazionali. La gestione del FEASR poggia sui programmi pluriennali nazionali o regionali nel quadro dei quali le misure possono essere adattate a livello nazionale e regionale per soddisfare specifici obiettivi. L'ammissibilità delle domande di pagamento

⁵¹ Cfr. relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015, punto 7.17.

viene verificata dagli organismi pagatori degli Stati membri prima che siano effettuati i versamenti ai beneficiari.

La DG AGRI ha emesso una riserva nelle sue relazioni annuali di attività dal 2007 (tranne che per il 2010) nei confronti di una parte o della totalità della spesa relativa allo sviluppo rurale. Essa concorda con la valutazione della Corte riguardo alle principali cause di fondo degli errori in questo settore, ovvero:

- spese non ammissibili a causa della mancata conformità con norme e condizioni di ammissibilità spesso complesse, specialmente per le misure d'investimento; nonché
- complessità della politica di sviluppo rurale stessa e carenze dei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri.

Le altre misure di sviluppo rurale, meno soggette a rischi, sono soprattutto quelle connesse alla superficie o al numero di animali, come gli impegni agroambientali o quelli relativi al benessere degli animali. Esse sono soggette al sistema integrato di gestione e controllo, che permette di effettuare verifiche efficienti e di prevenire gli errori (come spiegato nella precedente sezione relativa al FEAGA).

I tassi di errore elevati nella spesa del settore dello sviluppo rurale non implicano necessariamente che gli importi erroneamente dichiarati siano stati usati in modo scorretto o che gli obiettivi strategici non siano stati raggiunti.

4.3.2. Misure correttive intraprese

a) Semplificazione

La Commissione incoraggia gli Stati membri ad avvalersi, ogniqualvolta sia possibile, delle opzioni semplificate in materia di costi per prevenire gli errori e ridurre il livello di rischio. Come nel settore della coesione, la Corte ha riconosciuto che l'uso di questi metodi semplificati di calcolo dei costi può offrire benefici a tutte le parti, perché consente di ridurre le formalità amministrative e di limitare la portata degli errori connessi alla preparazione e alla verifica delle domande di pagamento basate sulle fatture e sui documenti di pagamento⁵².

A tale riguardo va osservato che le misure di semplificazione rappresentano un principio guida per attuare azioni correttive sia per il FEAGA che per il FEASR: dall'inizio del suo mandato, la semplificazione della PAC è stata una delle principali priorità del commissario Hogan.

All'inizio del 2015 il commissario Hogan ha avviato un'analisi approfondita dell'intero *acquis* nel settore dell'agricoltura per individuare le possibilità di semplificazione. Contemporaneamente ha invitato gli Stati membri, i portatori d'interesse, il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo a presentare proposte di semplificazione. L'11 maggio 2015 il Consiglio ha adottato conclusioni sulla "semplificazione della PAC". Da questo processo sono scaturite oltre 1 500 proposte di semplificazione. L'esame di tutte le conseguenti proposte in vista della loro adozione si è basato sui seguenti tre principi:

⁵² Cfr. la relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2012, punto 6.23, la relazione annuale per l'esercizio finanziario 2013, punto 6.16, e la relazione annuale per l'esercizio 2014, punto 6.29.

- la semplificazione deve andare principalmente a vantaggio dei circa 8 milioni di beneficiari della PAC;
- le decisioni politiche della riforma del 2013 non devono essere rimesse in discussione; nonché
- la semplificazione non deve mettere a rischio il principio della sana gestione finanziaria della PAC.

La Commissione ha dato seguito a tale esercizio attuando quattro tornate di misure di semplificazione che abbracciano l'intera gamma delle politiche agricole, compresi sia i regolamenti della Commissione che i relativi documenti di orientamento.

La proposta Omnibus (cfr. sezione 3.1) prevede modifiche dei quattro regolamenti di base della PAC⁵³ al fine di introdurre novità tecniche che agevolino l'accesso ai fondi UE e misure di semplificazione che non cambiano l'orientamento strategico. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, allineando le norme del FEASR alle disposizioni comuni dei fondi SIE, le modifiche promuovono il migliore utilizzo degli strumenti finanziari, la maggiore flessibilità per quanto riguarda la programmazione di strumenti di stabilizzazione del reddito, la più rapida disponibilità dei finanziamenti dell'UE e il pieno utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi. Per quanto riguarda i pagamenti diretti, il regime di agricoltore in attività diventerebbe facoltativo, verrebbe rafforzato il sostegno ai giovani agricoltori e sarebbe prevista la possibilità di «disaccoppiare» il sostegno accoppiato facoltativo. Nell'ambito delle misure di mercato, il *coaching* costituirebbe una nuova tipologia di azioni ammissibili nell'ambito delle misure di crisi e l'assistenza finanziaria nazionale non richiederebbe un'analisi caso per caso da parte della Commissione.

b) Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo

La Commissione intrattiene scambi periodici con gli Stati membri sulle questioni legate ai tassi di errore e ha messo a disposizione un insieme completo di documenti di orientamento sulle misure di sviluppo rurale e gli altri temi orizzontali pertinenti (come le opzioni semplificate in materia di costi, le norme in materia di appalti pubblici, la verificabilità e controllabilità delle misure).

La DG AGRI continuerà a sorvegliare l'attuazione dei piani d'azione sia dal punto di vista operativo che dal punto di vista dell'audit, attraverso riunioni bilaterali, comitati di sorveglianza, riunioni annuali di riesame e seminari specifici.

La DG AGRI continuerà a fornire agli Stati membri raccomandazioni e orientamenti e a divulgare le migliori pratiche, al fine di migliorare i sistemi di controllo per evitare gli errori. La rete europea per lo sviluppo rurale svolge già una funzione fondamentale dispensando formazioni e divulgando le migliori pratiche negli Stati membri.

Inoltre la DG AGRI ha preso una serie di provvedimenti nel corso degli anni, in particolare:

- nel 2015 la DG AGRI ha rafforzato i piani d'azione esistenti per affrontare le riserve espresse nella relazione annuale di attività del 2014, sulla base di una migliore collaborazione e analisi all'interno dei servizi della Commissione e di un intenso dialogo con gli Stati membri. Seguendo questo approccio, è stato istituito un sistema

⁵³ Regolamento (UE) n. 1305/2013 sullo sviluppo rurale, regolamento (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento e altre questioni orizzontali della PAC, regolamento (UE) n. 1307/2013 sui pagamenti diretti agli agricoltori e regolamento (UE) n. 1308/2013 sull'organizzazione comune di mercato unica (OCM).

più adeguato di comunicazione da parte di tutti gli Stati membri riguardo ai rispettivi piani d'azione nazionali o regionali per la riduzione dei tassi di errore. In questo contesto, è stata rivolta maggiore attenzione al follow-up regolare delle risultanze degli audit e sono stati migliorati gli indicatori e gli obiettivi intermedi a fini di monitoraggio. Uno specifico strumento informatico, sviluppato dalla DG AGRI nel 2014 e divenuto pienamente operativo nel 2015, raccoglie e gestisce le informazioni estratte dai piani d'azione nazionali o regionali in modo efficiente e coerente, fornendo un quadro d'insieme e facilitando un adeguato follow-up. Al punto 7.45, la Corte ha rilevato che "[s]ebbene la Corte ritenga che i piani d'azione costituiscano in genere uno strumento valido per ovviare alle cause degli errori, vi sono ancora ulteriori margini di miglioramento nel settore degli appalti pubblici". La Commissione continuerà a sorvegliare da vicino l'attuazione dei piani d'azione correttivi necessari da parte degli Stati membri interessati e sospenderà i pagamenti qualora tali piani d'azione non siano correttamente attuati;

- dal 2013 sono stati organizzati sei seminari sui tassi di errore, uno dei quali si è svolto nel 2015. Tali seminari presentano lo stato di avanzamento per quanto riguarda l'attuazione dei piani d'azione, la diffusione delle migliori pratiche e la messa a disposizione di orientamenti. Questi seminari sono organizzati congiuntamente nel quadro del comitato per lo sviluppo rurale e del comitato dei Fondi agricoli, allo scopo di garantire il coinvolgimento delle autorità di gestione e degli organismi pagatori. Nel frattempo, le unità geografiche verificano regolarmente i piani d'azione e il seguito dato ai problemi riscontrati con gli Stati membri nell'ambito di riunioni annuali e ad hoc, nei comitati di sorveglianza e, se del caso, in occasione della modifica dei programmi;
- parallelamente è stata rafforzata la capacità di audit della DG AGRI. Il numero di missioni di audit è aumentato rispetto al livello del 2013 e tali audit vertono su specifici problemi legati ai tassi di errore;
- infine, la DG AGRI incoraggia la cooperazione interregionale e promuove la formazione su temi specifici connessi al miglioramento dell'attuazione dei programmi e alla riduzione degli errori. L'obiettivo generale di tali interventi è di agevolare un dialogo franco e costruttivo tra i soggetti interessati in vista dello scambio di buone pratiche e della definizione di orientamenti chiari.

c) Quadro giuridico 2014 – 2020: miglioramenti significativi

Il nuovo quadro giuridico 2014 - 2020 della PAC contiene diverse norme che affrontano le cause di fondo degli errori (ad esempio, il numero limitato di requisiti dettagliati, i pagamenti forfettari, i tassi fissi o i costi standard) L'analisi ex ante dei programmi di sviluppo rurale è stata rafforzata e le autorità di gestione e gli organismi pagatori intraprendono una valutazione ex ante della verificabilità e controllabilità delle misure programmate. Inoltre, per il FEASR la Commissione dispone ormai di strumenti preventivi ex ante come le sospensioni e le interruzioni, che tutelano adeguatamente il bilancio dell'UE, e li utilizza pienamente.

Nel settore dello sviluppo rurale tuttavia, come sottolineato nell'introduzione della presente relazione, tenendo conto della necessità di trovare un equilibrio tra legittimità e regolarità, da un lato, e conseguimento degli obiettivi delle politiche, dall'altro, ed avendo presenti al contempo i costi di realizzazione, non ci si può attendere con effettiva certezza di poter conseguire con sforzi ragionevoli un rischio finanziario residuo inferiore al 2%.

5. Rubrica 4 del QFP – Ruolo mondiale dell'Europa

5.1. Livelli di errore

La presente relazione prende in esame le DG "Cooperazione internazionale e sviluppo"(DEVCO) e "Politica europea di vicinato e negoziati di allargamento" (NEAR/ELARG) in quanto sono le DG più importanti, in termini finanziari, della famiglia delle relazioni esterne.

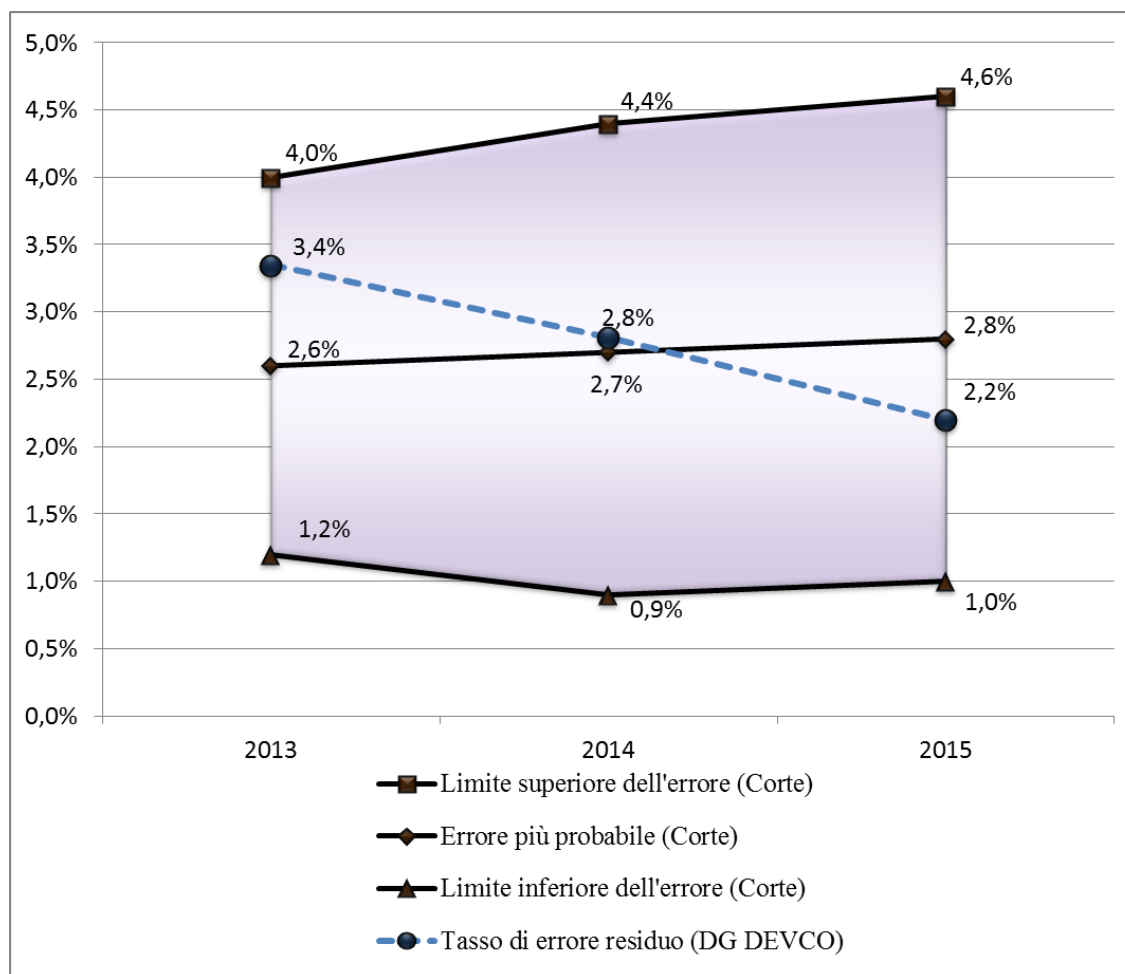
La DG DEVCO concentra la sua analisi degli errori sul tasso di errore residuo (TER), ovvero il livello di errore dopo che sono state attuate tutte le misure correttive. La stima fornita dalla DG DEVCO rientra ampiamente nei limiti superiore e inferiore dell'errore comunicati dalla Corte nelle sue relazioni annuali al capitolo "Relazioni esterne/Ruolo mondiale dell'Europa" per il periodo 2013 - 2015 (cfr. grafico 16).

Le verifiche ex ante ed ex post delle DG DEVCO e NEAR realizzate dalle rispettive capacità di controllo o da revisori a contratto hanno riguardato un importo di 2 701,98 milioni di EUR nel 2015.

L'importo globale a rischio al momento del pagamento per la spesa totale della DG DEVCO nel 2015 è di 246 milioni di EUR (2,9%). Secondo una stima prudente le rettifiche future ammontano a 50 milioni di EUR (0,6%). L'importo stimato a rischio alla chiusura è di 196 milioni di EUR (2,3%).

Per l'insieme del settore "Relazioni esterne", l'importo globale stimato a rischio al momento del pagamento è di 281 milioni di EUR (2,9%); le rettifiche future ammontano secondo una stima prudente a 62 milioni di EUR (0,6%) e l'importo stimato a rischio alla chiusura ammonta a 219 milioni di EUR (2,3%).

Grafico 16 - Livelli stimati di errore stabiliti dalla Commissione (tassi di errore residuo comunicati dalla DG DEVCO) e dalla Corte nel settore delle relazioni esterne per il periodo 2013 - 2015*



Le linee che uniscono i diversi livelli di errore non vanno considerate un'evoluzione costante, bensì servono a raffrontare meglio i range di errore.

Fonte: relazioni annuali della Corte e relazioni annuali di attività della DG DEVCO per gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015.

5.2. DG "Cooperazione internazionale e sviluppo" (DEVCO)

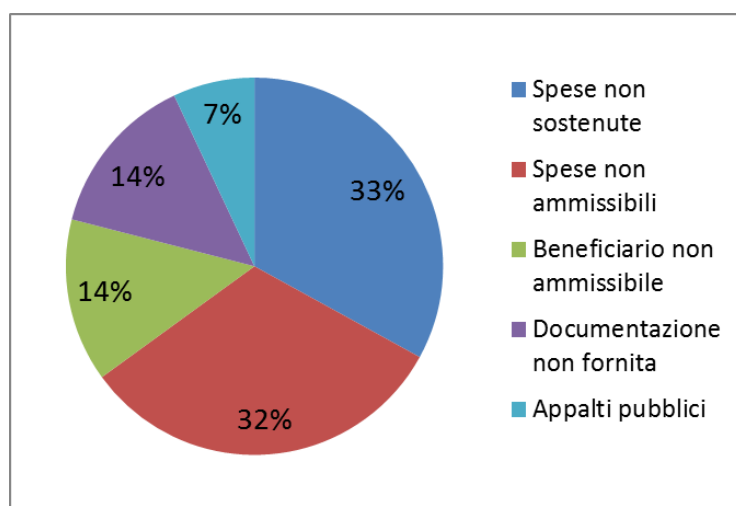
5.2.1. Cause di fondo degli errori

La DG DEVCO ha identificato le seguenti cause di fondo principali degli errori:

- inosservanza delle norme in materia di ammissibilità (57% degli errori individuati):
 - spese sostenute al di fuori del periodo coperto dal progetto;
 - spese dichiarate come spese dirette ma in realtà già contabilizzate come spese indirette;
- inosservanza delle norme sugli appalti pubblici (26% degli errori individuati);
- documentazione insufficiente o mancante.

Questa valutazione corrisponde sostanzialmente alle risultanze della Corte per l'intero capitolo "Ruolo mondiale dell'Europa" (cfr. grafico 17).

Grafico 17 - Valutazione della Corte delle cause di fondo degli errori per la rubrica 4 nel 2015⁵⁴



5.2.2. Misure correttive intraprese

a) Semplificazione

Le cause di fondo degli errori sono le condizioni di sovvenzione eccessivamente dettagliate che vanno oltre quanto richiesto dalla normativa e che non presentano alcun valore aggiunto in termini di performance e risultati. La soppressione di tali elementi superflui nella Guida pratica (PRAG) è già stata intrapresa. La DG DEVCO ha avviato discussioni con le parti interessate e si svolgono riunioni periodiche tra le unità Finanze, appalti e audit al fine di discutere le fonti di errore più comuni e i modi per evitarli. Il manuale di gestione finanziaria destinato ai beneficiari delle sovvenzioni è stato ulteriormente promosso e le attività di formazione in materia di sovvenzioni sono state avviate ed adattate.

Come spiegato sopra, la Commissione ha già proposto una serie di modifiche relative alle sovvenzioni nell'ambito delle regole finanziarie generali per ridurre il rischio di errori (cfr. sezione 3.1).

b) Rafforzamento dei sistemi di gestione e di controllo

Di seguito vengono presentate le azioni previste, suddivise per modalità di gestione.

- Per le sovvenzioni nell'ambito della gestione diretta, la DG DEVCO ha individuato come causa di fondo degli errori la qualità insufficiente delle verifiche effettuate dai beneficiari sulle spese. Le misure previste comprendono:
 - la revisione del capitolato relativo alle verifiche delle spese eseguite dai beneficiari e la revisione dei servizi appaltati, compresa l'applicazione di criteri di valutazione della qualità alle relazioni;
 - l'uso del contratto quadro di audit per completare le verifiche delle spese svolte dai beneficiari qualora siano insufficienti;
 - la richiesta di documenti giustificativi per le operazioni selezionate su base casuale legate alle domande di pagamento e la verifica di tali documenti prima dell'approvazione del versamento e/o della liquidazione della spesa; nonché

⁵⁴ Relazione annuale della Corte per l'esercizio finanziario 2015, grafico 8.2.

- la semplificazione delle procedure e delle condizioni contrattuali per le sovvenzioni.
- Nel settore di spesa in regime di gestione indiretta con le organizzazioni internazionali e gli organismi degli Stati membri, le cause di fondo degli errori ricorrenti sono la documentazione insufficiente o mancante, la qualità insufficiente delle missioni di verifica e il ritardo nella liquidazione. Le misure previste comprendono:
 - nei casi estremi, la sospensione della gestione indiretta in presenza di errori ripetuti o in caso di mancata conformità con le regole in materia di presentazione della documentazione;
 - l'adeguamento del capitolato delle missioni di verifica presso organizzazioni internazionali diverse dalla Banca mondiale e dalle Nazioni Unite;
 - azioni di sensibilizzazione e misure di monitoraggio per quanto riguarda la liquidazione dei prefinanziamenti versati alle organizzazioni internazionali da più di due anni (nel 2013 e prima);
 - riunioni periodiche con le organizzazioni internazionali per garantire una cooperazione costante nella presentazione delle informazioni nel quadro degli audit della Corte e degli studi sul tasso di errore residuo; nonché
 - la creazione di un'unità centrale per coordinare le relazioni con le organizzazioni internazionali a tutti i livelli.

Tutte queste misure sono in corso.

c) Quadro giuridico 2014 – 2020:

Alcune modifiche recenti hanno agevolato il rispetto delle regole da parte dei partner contrattuali della DG DEVCO e quindi hanno potenzialmente ridotto il rischio di errore:

- procedure d'appalto nell'ambito delle sovvenzioni: l'allegato IV dei contratti di sovvenzione della DG DEVCO è stato razionalizzato nel 2015, permettendo ai beneficiari delle sovvenzioni di utilizzare le proprie norme contabili, nel rispetto dei principi di base e dei criteri di aggiudicazione;
- mancata disponibilità di documenti giustificativi: la possibilità di accettare copie dei documenti giustificativi in occasione delle verifiche delle spese è stata introdotta nel modello di sovvenzione 2016 della DG DEVCO. Questa opzione risolve il problema ricorrente degli originali sparsi in diversi paesi, che non sono sempre disponibili al momento della verifica della spesa effettuata dai revisori;
- tasso di cambio nell'ambito delle sovvenzioni: dal 2015 i beneficiari possono utilizzare a fini contabili le loro norme in materia di tasso di cambio, purché siano correttamente documentate.

In generale, i sistemi di gestione e di controllo (struttura e funzionamento) sono stati rafforzati e alcuni regimi sono stati abbandonati in forza di considerazioni di efficienza economica.

5.3. DG "Politica di vicinato europea e negoziati di allargamento" (NEAR/ELARG)

5.3.1. Cause di fondo degli errori

I problemi più comuni riguardanti gli errori nella DG NEAR sono i seguenti:

- errori connessi alla liquidazione dei prefinanziamenti:
uno dei problemi fondamentali identificati per la DG NEAR è stato quello degli errori connessi alla liquidazione dei prefinanziamenti. La Corte ha criticato il sistema di liquidazione dei prefinanziamenti, la documentazione giustificativa utilizzata per la liquidazione e la periodicità della liquidazione;
- relazione sulla verifica delle spese:
come per la DG DEVCO, una delle carenze individuate dalla Corte riguarda le relazioni sulla verifica delle spese elaborate dai revisori esterni, sulle quali la Commissione fa affidamento per accettare determinati costi;
- inosservanza degli obblighi giuridici e contrattuali.

5.3.2. Misure correttive intraprese

Per quanto concerne la liquidazione dei prefinanziamenti, la DG NEAR ha preso alcuni provvedimenti per risolvere questo problema:

- nel dicembre 2015 è stato adottato un nuovo manuale contabile per la DG NEAR che chiarisce ulteriormente la politica della DG NEAR in materia di liquidazione dei prefinanziamenti;
- sono stati forniti orientamenti agli ordinatori sottodelegati e al loro personale, che spiegano le norme in materia di riconoscimento provvisorio dei costi e liquidazione dei prefinanziamenti; nonché
- il quadro giuridico per lo strumento di assistenza di preadesione II per la "Gestione indiretta con i paesi beneficiari" ha posto in essere una procedura più chiara e ha definito gli obblighi in materia di comunicazione per i beneficiari per quanto riguarda il riconoscimento delle spese sostenute.

Per le relazioni di verifica delle spese, la DG NEAR/ELARG ha collaborato strettamente con la DG DEVCO: le misure correttive adottate comprendono la messa a punto di una griglia qualitativa per valutare le relazioni di verifica delle spese e il riesame del capitolato per la verifica delle spese. Inoltre, il contratto quadro di audit può essere utilizzato per eseguire ulteriori verifiche delle spese, se necessario. Tutte queste misure sono in corso.

Per attenuare e ridurre i tipi di errore legati all'inosservanza degli obblighi contrattuali e giuridici è stato messo in atto uno sforzo costante, guidato dalla DG DEVCO, per riesaminare periodicamente i manuali e le istruzioni e renderli più chiari (revisione del PRAG, Pagoda 2). Inoltre, sono previste formazioni su base regolare per garantire che i soggetti interessati applichino correttamente le norme e le procedure.

IV. CONCLUSIONI

1. La gestione finanziaria è notevolmente migliorata, determinando una diminuzione del livello di errore

Il livello di conformità con le prescrizioni normative nell'esecuzione del bilancio dell'UE è significativamente migliorato negli ultimi anni. Il costante controllo da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Corte ha determinato una maggiore professionalizzazione di tutta la catena di controllo dei fondi UE, dalla Commissione alle autorità degli Stati membri, ai paesi terzi e alle organizzazioni internazionali. Di conseguenza, i livelli di errore sono scesi dai tassi a due cifre di alcuni settori (in particolare la "Coesione") per i periodi di programmazione 2000 - 2006 e precedenti agli attuali livelli molto inferiori (sotto il 5% nella maggior parte dei settori e prossimi o addirittura inferiori al 2% in alcuni ambiti).

2. La Commissione e la Corte condividono la stessa valutazione circa il livello e le cause di fondo degli errori

Commissione e Corte concordano sul fatto che **le principali cause di fondo dei livelli di errore persistentemente elevati sono le carenze nei sistemi di gestione e di controllo, in particolare negli Stati membri, nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali/agenzie, nonché il complesso quadro giuridico che regola l'attuazione delle politiche dell'UE.**

Inoltre, tenendo conto della precisione relativa delle diverse impostazioni adottate e dei risultati ottenuti, **i livelli di errore comunicati nelle relazioni annuali di attività dei servizi della Commissione e le stime fornite nella relazione annuale sulla gestione e il rendimento sono sostanzialmente in linea con i livelli di errore stimati dalla Corte per il 2014 e il 2015.**

3. Necessità di tenere conto del carattere pluriennale di una quota significativa della spesa dell'UE

Alla luce del **carattere pluriennale di una quota significativa della spesa dell'UE**, il livello definitivo di errore può essere stabilito solo al momento della chiusura dei programmi, allorché siano stati applicati tutti i livelli di controllo. **L'importo stimato a rischio alla chiusura** dopo l'attuazione di tutte le misure correttive rappresenta una percentuale compresa tra lo **0,8% e l'1,3% della spesa totale per il 2015**. Pertanto, i meccanismi correttivi pluriennali proteggono adeguatamente il bilancio dell'UE da spese effettuate in violazione della legge.

4. I costi di gestione e dei controlli e la necessità di un'ulteriore semplificazione

Gli **elevati costi di gestione e controllo** attuali hanno rimesso in discussione l'opportunità di intensificare ulteriormente gli sforzi di audit. **Non occorre aumentare i controlli, bensì migliorarli.** Inoltre, la **semplificazione** rappresenta il modo più efficace per ridurre i costi e gli oneri dei controlli nonché il rischio di errori. I settori per i quali vigono sistemi di gestione e controllo solidi e norme meno complesse in materia di ammissibilità sono anche meno soggetti a errori. Pertanto, l'ulteriore **miglioramento dei sistemi di gestione e controllo a tutti i livelli e la semplificazione delle norme** rimangono compiti permanenti. In questo contesto, nel settembre 2016 la Commissione ha proposto un'ambiziosa revisione del regolamento finanziario e una serie di regole finanziarie settoriali per conseguire una maggiore semplificazione, flessibilità e concentrazione sui risultati.

5. La Commissione prende costantemente provvedimenti per gestire le cause di fondo e l'impatto finanziario degli errori

La Commissione **prende costantemente provvedimenti per gestire le cause di fondo e l'impatto dei livelli di errore persistentemente elevati**, alcuni dei quali sono la conseguenza di obiettivi strategici ambiziosi e possono richiedere periodi di tempo più lunghi per dare risultati, in particolare se sono connessi a requisiti nazionali o meccanismi di erogazione complessi. Nonostante la presente analisi riguardi più specificamente i pagamenti per il periodo di programmazione 2007 - 2013, **gli insegnamenti tratti da quel periodo** sono già stati integrati nella base giuridica e hanno permesso di migliorare i sistemi per l'attuale periodo 2014 - 2020 (l'applicazione di rettifiche finanziarie nette e disposizioni riguardanti i conti, che costituiscono una novità nel settore della coesione ma sono già prassi corrente nel settore dell'agricoltura, i "pareri di audit" rafforzati emessi dalle autorità di audit e dagli organismi di certificazione nazionali, le nuove direttive sugli appalti pubblici, gli obblighi derivanti dalle condizionalità ex ante, le norme semplificate sull'ammissibilità e il notevole aumento delle possibilità di utilizzare, invece dei costi reali, le opzioni semplificate in materia di costi quale base per il rimborso e infine il meccanismo di ritenuta del 10% per il settore "Coesione").

Inoltre, la Commissione ha adottato un **pacchetto sul riesame/revisione intermedia del QFP 2014 - 2020**, che si basa sull'impegno di modernizzazione e sui miglioramenti conseguiti nell'ambito dell'attuale QFP. L'iniziativa "**Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati (BFOR)**" comincia a produrre risultati tangibili in vista di un sistema di erogazione più semplice ed efficiente che sia conforme al quadro giuridico e al tempo stesso produca risultati concreti sul terreno. In tale contesto, **sarà fondamentale la semplificazione continuativa**. Ulteriori progressi verranno compiuti in occasione del prossimo QFP.

Infine, la Commissione continuerà a **tutelare il bilancio dell'UE dall'impatto finanziario di livelli di errore persistentemente elevati** grazie all'attuazione di misure preventive (come le interruzioni e le sospensioni dei pagamenti) e il ricorso a meccanismi correttivi (rettifiche finanziarie e recuperi).