



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 giugno 2012 (14.06)
(OR. en)**

11112/12

FIN 421

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	7 giugno 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 281 final
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2011

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 281 final.

All.: COM(2012) 281 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.6.2012
COM(2012) 281 final

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

Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2011

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

Sintesi delle realizzazioni della Commissione in materia di gestione per il 2011

1. INTRODUZIONE

A norma dell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione europea dà esecuzione al bilancio dell'Unione sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Lo stesso articolo stabilisce altresì che gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

Adottando la presente relazione di sintesi, la Commissione assume la piena responsabilità politica della gestione del bilancio dell'Unione europea sulla base delle garanzie e delle riserve espresse dai direttori generali e dai capi servizio nelle loro RAA.

Nella relazione di sintesi, la Commissione individua inoltre le questioni fondamentali della gestione che vanno affrontate in via prioritaria, nonché le misure da attuare per porre rimedio alle carenze riscontrate.

Nel 2011, per il quarto anno consecutivo, la Corte ha emesso un parere positivo senza riserve sui conti consolidati dell'Unione europea per il 2010. Per quanto attiene alla legalità e regolarità dei pagamenti, la Corte ha stimato che il tasso di errore¹ dei pagamenti nel loro complesso è compreso tra il 2% e il 5%, quindi migliore rispetto al 2006, quando il tasso di errore più probabile era ancora superiore al 7%. Ciò dimostra che le misure adottate nel corso del tempo per ovviare alle carenze riscontrate sono efficaci, a testimonianza degli sforzi continui compiuti dalla Commissione.

La Commissione prende atto della decisione della Corte di introdurre alcune modifiche metodologiche. Tali modifiche riguardano una ridefinizione delle operazioni pertinenti nel suo campione sottoposto ad audit (escludendo il prefinanziamento e includendo la compensazione) nonché il metodo di quantificazione delle irregolarità gravi negli appalti pubblici relativi a tutte le politiche. L'esercizio 2011 fungerà da banco di prova per la nuova metodologia della Corte. **È probabile che la nuova impostazione che sarà applicata a partire dal 2012 indurrà un aumento meccanico dei tassi di errore segnalati a partire dal 2012.**

La Commissione prende atto che tali modifiche saranno chiaramente illustrate e i tassi di errore nelle relazioni annuali saranno presentati in modo tale da mantenere la comparabilità con gli esercizi precedenti. La Commissione è tuttavia preoccupata dall'impatto che l'aumento dei tassi di errore pubblicati potrà avere sui costi dei controlli, poiché ciò potrebbe indurre le parti interessate a richiedere ulteriori controlli con un conseguente onere amministrativo supplementare per i beneficiari e per i servizi della Commissione.

¹ Nel 2010 il tasso di errore più probabile stimato dalla Corte per i pagamenti nel loro complesso era pari al 3,7% (GU C 326 del 10.11.2011, sezione 1.16).

2. CONSOLIDARE LA BASE DELL’AFFIDABILITÀ

2.1. Catena di responsabilità

L’esecuzione operativa degli obiettivi politici e di gestione è delegata dal Collegio ai direttori generali e ai capi servizio, che, in qualità di «ordinatori delegati» (OD), ricevono gli strumenti per agire. Tale organizzazione decentrata della gestione si caratterizza per una chiara definizione delle responsabilità dei singoli soggetti. Gli OD hanno pieni poteri per la definizione del sistema di controllo più adeguato ed efficace al fine di garantire una gestione sana ed efficiente delle risorse di cui sono responsabili. La RAA è lo strumento principale che permette agli OD di render conto della propria gestione delle risorse umane e finanziarie di cui sono responsabili. Gli OD rendono conto dell’esercizio delle loro funzioni nelle RAA², che comprendono una dichiarazione firmata di affidabilità riguardante, tra l’altro, la legalità e la regolarità delle operazioni finanziarie. Nelle RAA gli OD illustrano tutte le questioni inerenti alla loro gestione che devono essere portate all’attenzione del Collegio per un riconoscimento a livello politico. Ciascuna RAA conferma esplicitamente che il o i commissari responsabili sono stati informati degli aspetti più importanti della RAA, comprese eventuali riserve che gli OD intendevano sollevare prima della firma definitiva della dichiarazione di affidabilità.

La presente relazione di sintesi è adottata collegialmente, dopo essere stata discussa nel corso di una delle riunioni settimanali della Commissione.

2.2. Qualità delle relazioni annuali di attività

Le RAA costituiscono un’importante fonte di informazioni per la Corte e per l’autorità di discarico. Nella sua relazione annuale del 2010 la Corte ha valutato la qualità di 21 RAA relative al 2010, su un totale di 49. Secondo il parere della Corte, 12 di queste RAA del 2010 che sono state sottoposte a audit contengono «una valutazione corretta della gestione finanziaria sotto il profilo della regolarità», mentre 9 delle RAA del 2010 sottoposte a audit contengono una «valutazione parzialmente corretta». Riguardo a 7 di queste 9 RAA, la Corte era del parere che l’ambito o la portata di una riserva avrebbero dovuto essere più ampi. Le RAA del 2011 illustrano come i servizi competenti hanno operato per affrontare le questioni segnalate dalla Corte.

Le istruzioni permanenti relative alle RAA per il 2011 sono state perfezionate per migliorare ulteriormente la qualità degli elementi di prova presentati a sostegno dell’affidabilità e per rendere le relazioni più leggibili. **L’analisi della Commissione dimostra che, nel complesso, le istruzioni riviste sono state applicate in maniera adeguata in tutta la Commissione.** Tutti i servizi hanno comunicato indicatori di regolarità che coprono tutte le importanti aree del bilancio e le modalità di gestione, mentre i servizi che riportano eventi successivi lo hanno fatto conformemente agli orientamenti rivisti.

La Commissione prende atto degli importanti cambiamenti nel senso di una definizione più obiettiva e accurata della portata delle riserve e della conseguente esposizione finanziaria. Questi miglioramenti comprendono una maggiore coerenza della terminologia utilizzata, della presentazione dei tassi di errore, del calcolo dell’importo a rischio e dell’applicazione di criteri di rilevanza, nonché dell’uso delle informazioni più affidabili disponibili nell’area della gestione concorrente.

In una costante ricerca di miglioramento, i servizi centrali della Commissione continuano a coadiuvare le direzioni generali nella redazione delle RAA sin dalle fasi iniziali, discutendo questioni chiave con le direzioni generali e i servizi e fornendo gli orientamenti necessari a

² Articolo 60 del regolamento finanziario.

migliorare la qualità dei testi definitivi. Ancora una volta, le (pre)revisioni tra pari si sono rivelate uno strumento efficace che ha permesso ai diversi servizi, su base paritaria, di condividere i punti di vista su come formulare nelle RAA una serie di questioni trasversali, garantire la coerenza di impostazione e affrontare in modo adeguato le carenze segnalate.

Le RAA sono lo strumento principale mediante il quale gli OD documentano al Collegio la propria affidabilità, e costituiscono altresì una fonte di prova per la dichiarazione di affidabilità. La Commissione è impegnata a migliorare costantemente la leggibilità e la comparabilità delle RAA e incarica il Segretariato generale e la direzione generale Bilancio di fornire continui orientamenti alle direzioni generali e ai servizi attraverso una revisione periodica delle istruzioni permanenti, note di orientamento, attività di formazione, controlli della qualità dei progetti di RAA e riunioni di (pre)esame tra pari.

2.3. Comunicazioni sui tassi di errore

Nelle dichiarazioni di affidabilità i direttori generali formulano riserve sulla base della loro valutazione della rilevanza delle carenze e/o sulla base di osservazioni riguardanti le singole componenti delle RAA. Un elemento decisivo per accertare la necessità di una riserva è la valutazione dei tassi di errore riscontrati o riportati e della relativa esposizione finanziaria.

Nella valutazione e nel calcolo dei tassi di errore residuo, i dipartimenti della Commissione hanno impostazioni diverse, che tengono conto delle peculiarità delle aree politiche di cui sono responsabili. Per quanto possibile, il segretario generale e il direttore generale della DG Bilancio hanno incoraggiato l'armonizzazione di diversi aspetti, in particolare l'uso del tasso di errore residuo. Sono state quindi rafforzate le istruzioni permanenti per garantire l'uniformità terminologica e un'applicazione coerente dei criteri in tutti i servizi per quanto riguarda il tasso di errore residuo, l'attuazione di un approccio pluriennale e la nozione di «eventi successivi» (eventi che si verificano tra la fine dell'anno e la firma della relazione da parte dell'OD alla fine di marzo).

Molte direzioni generali applicano già ora l'approccio pluriennale alla rendicontazione degli errori. La Commissione incarica gli altri servizi che gestiscono programmi pluriennali di indicare nelle loro RAA il rischio finanziario cumulativo nell'ambito di una strategia di controllo pluriennale. Questo sarà pertanto l'unico approccio possibile a partire dal 2012.

Nell'anno di riferimento, la **DG Fondi strutturali ha elaborato un nuovo approccio comune per la determinazione della rilevanza**. La decisione sull'eventuale inserimento di una riserva si basa adesso su un approccio in tre fasi:

- valutazione dei sistemi di gestione e controllo nazionali;
- piena considerazione dei tassi di errore previsti, così come determinati dalle autorità nazionali e riportati nelle relazioni di controllo annuali, quando è stato possibile validarle, invece di utilizzare i livelli di errore stimati e predefiniti³;
- applicazione a ciascun programma di un rischio residuo cumulativo, per controllare la capacità di rettifica dei sistemi di gestione e controllo pluriennali.

Inoltre, secondo questo tipo di approccio le RAA riportano i risultati della **valutazione di tutti i sistemi di controllo dei programmi operativi da parte della Commissione** tenendo conto

³ I cosiddetti «valori forfetari per le rettifiche finanziarie».

dei diversi livelli di affidabilità e dei pareri nazionali di audit. Tale procedura è conforme al principio dell'audit unico e sottolinea che gli Stati membri sono responsabili del proprio ambiente di controllo.

La Commissione ritiene che questi sforzi volti ad armonizzare i criteri di rilevanza costituiscano un importante miglioramento e un contributo alla coerenza, leggibilità e trasparenza delle RAA e incarica i direttori generali della DG Politica regionale, Occupazione, affari sociali e integrazione, DG Agricoltura e sviluppo rurale e DG Affari marittimi e pesca di portare avanti questo processo di armonizzazione e di stabilire insieme criteri e modalità di presentazione comuni per le RAA del 2012. La DG Affari interni, pur avendo basi giuridiche differenti, dovrebbe essere coinvolta quanto più possibile in tale processo di armonizzazione.

2.4. Audit interno

Il comitato di controllo degli audit (CCA) ha tenuto costantemente informato il Collegio sulle questioni relative all'audit, comprese quelle con una dimensione istituzionale. Il CCA ha inoltre aggiornato il Collegio sui progressi compiuti fino alla fine del 2011 nell'attuazione delle raccomandazioni di audit accettate. Sono state attuate l'80% di tutte le raccomandazioni accettate nel periodo 2007-2011; di 118 importanti raccomandazioni pendenti alla fine del 2011, solo 24 erano in ritardo di oltre sei mesi rispetto alla data di consegna prevista inizialmente.

Nel maggio 2012 il servizio di audit interno della Commissione ha presentato la relazione annuale di audit interno per il 2011, a norma dell'articolo 86, paragrafo 3, del regolamento finanziario. La relazione accompagnava il secondo parere generale del servizio di audit interno della Commissione, basato sul lavoro svolto dalle strutture e dal servizio di audit interno tra il 2009 e il 2011 nell'ambito del piano di audit strategico coordinato. Il parere verteva essenzialmente sulla gestione finanziaria.

Il parere generale dà una valutazione positiva della gestione finanziaria all'interno della Commissione, con l'eccezione delle aree sulle quali i direttori generali hanno espresso riserve nelle loro RAA. Il potenziale impatto finanziario di tali riserve è stimato a meno del 2% del bilancio complessivo, ma non tutte le riserve sono quantificabili e rappresentano rischi potenziali per la reputazione.

La Commissione rileva altresì che, nelle osservazioni allegate al parere generale, il servizio di audit interno sottolinea una serie di questioni che devono essere affrontate dai servizi della Commissione:

- l'esigenza di armonizzare ulteriormente il calcolo del tasso di errore residuo all'interno della Commissione;
- le carenze individuate negli aiuti esterni relativamente agli inviti a presentare proposte centralizzati e decentrati e, in particolare, l'esigenza di migliorare la pianificazione, la rendicontazione e il monitoraggio dei controlli eseguiti dalle delegazioni dell'Unione europea nell'area della gestione delle sovvenzioni;
- le aree politiche in cui il rischio di errore è ancora troppo elevato e i problemi specifici associati alla gestione concorrente nell'area della politica di coesione;

- l'esigenza di coordinare e armonizzare meglio le strategie di controllo a livello di *famiglie politiche*, specialmente i programmi per i controlli in loco nelle direzioni generali responsabili della politica di ricerca;
- le carenze dei sistemi di controllo negli Stati membri, in particolare i controlli di primo livello sulle domande di rimborso dei servizi responsabili dell'attuazione dei regimi di aiuto;
- le misure ancora in corso di attuazione alla fine del 2011 e miranti ad affrontare alcuni rischi significativi, come il miglioramento della governance, la gestione dei progetti e la contabilità delle immobilizzazioni per i sistemi globali di navigazione satellitare (GNSS), nonché a rendere più efficaci i controlli ex ante sugli importi pagati nell'area della ricerca, a orientare gli sviluppi nel campo delle TI allo scopo di evitare duplicazioni, a garantire il controllo da parte di numerosi servizi delle scadenze di pagamento e ad attuare una strategia antifrode.

3. GARANZIE ACQUISITE ATTRAVERSO LE RAA E RISERVE SOLLEVATE DAI DIRETTORI GENERALI

Dopo aver esaminato le RAA, in particolare le dichiarazioni firmate da ciascun direttore generale, la Commissione constata che tutti questi documenti forniscono ragionevoli garanzie sull'impiego delle risorse per gli scopi previsti, sull'osservanza dei principi di sana gestione finanziaria e sul fatto che le procedure di controllo seguite danno le necessarie garanzie di legalità e regolarità delle operazioni considerate. Nelle loro RAA alcuni OD hanno segnalato carenze residue e sollevato riserve, senza però mettere in dubbio il livello complessivo di affidabilità data.

Quattordici direttori generali e due direttori di agenzie esecutive hanno sollevato complessivamente **27 riserve** nelle loro RAA per il 2011. Le riserve riguardano 17 servizi che, presi complessivamente, rappresentano oltre il 90% delle operazioni finanziarie della Commissione (spese ed entrate). Tali riserve comprendono 14 delle 17 riserve già sollevate nel 2010 e ancora oggetto di azioni alla fine del 2011, più 13 riserve nuove. Tre riserve sollevate nel 2010 sono state revocate.

L'importo complessivo a rischio, così come quantificato nelle riserve, è aumentato in misura significativa passando da 600 milioni di EUR nelle RAA del 2010 a un **massimo potenziale di 3 564 milioni di EUR⁴** nelle RAA del 2011. Questo aumento del numero di riserve e dell'esposizione finanziaria in importi a rischio non deriva da un deterioramento della qualità della gestione finanziaria presso la Commissione, bensì è dovuto all'effetto combinato di una serie di fattori tecnici e strutturali:

- delle 27 riserve, sei riguardano la stessa questione e lo stesso programma (PQ7), perché il settimo programma quadro (PQ7), che ha acquistato slancio nel 2011 (cfr. sezione 3.5), è gestito da cinque direzioni generali e da una agenzia esecutiva, il che spiega le riserve multiple.
- Il punto relativo di maturità del ciclo di esecuzione pluriennale del bilancio:

⁴ Questa è la somma di tutti gli importi quantificati nelle riserve (1 982 milioni di EUR al massimo) e una stima dell'importo a rischio (1 582 milioni di EUR) per la riserva della DG Bilancio concernente le risorse proprie tradizionali. Nel caso delle direzioni generali che hanno indicato una gamma minima e massima è stato preso in considerazione l'importo massimo.

- nella gestione diretta, la generazione dei programmi del periodo 2007-2013 ha ormai raggiunto un livello di esecuzione tale per cui è possibile trarre conclusioni dagli audit ex post (il che spiega l'introduzione della riserva riguardante il settimo programma quadro di ricerca);
 - nella gestione concorrente, gli Stati membri cominciano a comunicare sui risultati degli audit partendo da un campione più esteso di programmi operativi in atto (il che spiega in parte l'ambito più vasto delle riserve della DG Politica regionale);
 - la maggior parte dei programmi del periodo 2007-2013 sono ora pienamente operativi. Un livello più elevato di esecuzione dei programmi 2007-2013 determina maggiori volumi di pagamento e comporta, di conseguenza, un maggiore rischio inerente di errore rispetto agli anni precedenti.
- Nella politica di coesione, la sostituzione (cfr. sezione 3.3) delle stime forfetarie di gestione con il dato effettivo di errore riportato dalle autorità di audit degli Stati membri si è tradotta in una migliore valutazione dei rischi di regolarità, ma anche in un maggior numero di programmi sottoposti a riserva, con importi a rischio più elevati.
 - In base agli orientamenti emessi di recente su come considerare il prefinanziamento nel calcolo dei tassi di errore residuo e negli importi a rischio, i servizi devono includere il prefinanziamento precedente che è stato saldato insieme con i pagamenti intermedi e i pagamenti finali a saldo; in tal modo si evita che i servizi abbassino la media dei tassi di errore riscontrati nei pagamenti intermedi e a saldo conteggiando le nuove spese di prefinanziamento, il cui tasso di errore è ancora pari a zero.
 - Per alcuni programmi il rischio di regolarità è molto vicino alla soglia di rilevanza del 2%. Piccole variazioni, da un anno all'altro, del tasso di errore riscontrato in prossimità della soglia sono causa di ripetute riserve nel corso del tempo.

Tutti i direttori generali e i capi servizio hanno individuato i motivi principali della o delle rispettive riserve e hanno avviato conseguenti azioni correttive. In linea generale, le preoccupazioni più comuni derivano dalla **complessità delle norme di ammissibilità per i beneficiari delle sovvenzioni** (una questione che riguarda i fondi soggetti a gestione centralizzata diretta) e dalla errata applicazione delle **norme sugli appalti pubblici** (una causa frequente di errore che riguarda i fondi sottoposti a gestione concorrente e indiretta). Da questa esperienza la Commissione ha tratto conclusioni operative e ha proposto semplificazioni significative (cfr. sezione 4.5 *infra*) per la prossima generazione di programmi.

Dopo una valutazione dei risultati del controllo sono state revocate tre riserve sollevate in esercizi precedenti. Per revocare una riserva, agli OD è stato chiesto di comunicare le misure attuate per ovviare alle carenze riscontrate e di dimostrare che tali misure sono state efficaci e le carenze sono state affrontate in modo efficace. A tal fine sono necessarie, nella maggior parte dei casi, prove di audit in grado di dimostrare che i tassi di errore sono scesi a un livello accettabile o che i sistemi sono stati rafforzati e ora funzionano correttamente.

3.1. Entrate

Le risorse proprie tradizionali (RPT) costituiscono il 12,2% del totale delle entrate del bilancio 2011 dell'Unione europea. La loro determinazione e riscossione sono a cura degli Stati membri. Tre quarti delle somme sono iscritte nel bilancio UE, mentre l'importo residuo è trattenuto dagli Stati membri per coprire i costi di riscossione. Vista la sua collocazione

geografica, il Belgio è un importante contribuente di RPT, con una quota pari al 9,45% del valore complessivo di queste entrate nel 2011. Le ispezioni eseguite dalla Commissione e gli audit compiuti dalla Corte hanno messo in evidenza un problema di corrispondenza tra gli importi trasferiti e le relative registrazioni. Il direttore generale della DG Bilancio ha sollevato una **riserva per insufficienti garanzie di affidabilità dei sistemi di compensazione e contabilità del Belgio**. La Commissione ha chiesto l'adozione di misure correttive, tra cui il potenziamento dei controlli interni e l'esecuzione di audit esterni completi del sistema di contabilità. Nel frattempo, rimane incerta la correttezza degli importi delle RPT belghe accreditate nel conto della Commissione.

La Commissione ricorda gli impegni assunti dalle autorità dello Stato membro interessato in riferimento ai piani d'azione predisposti per rimediare alle carenze individuate nei sistemi abituali di trattamento della dichiarazione e ribadisce che ne seguirà l'esecuzione con rigore e attenzione.

3.2. Agricoltura e risorse naturali

Nella relazione del 2010 la Corte concludeva, sulla base di un tasso di errore stimato⁵ di poco superiore al 2%, che il capitolo Agricoltura e risorse naturali era inficiato da un errore materiale. Nel contempo la Corte rilevava che i pagamenti diretti compresi nel sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), che corrispondono al 91,4% delle spese totali del FEAGA, erano esenti da errori materiali.

Nella RAA del 2011 la direzione Agricoltura e sviluppo rurale ha sollevato **tre riserve**:

- vista l'importanza del SIGC per la gestione e il controllo delle spese agricole, e date le gravi **carenze dei SIGC bulgaro e portoghese**, la riserva del 2010 è stata riportata per motivi di reputazione, anche se l'impatto finanziario delle carenze non era superiore alla soglia di rilevanza. Nel 2010 questa riserva riguardava la Bulgaria, la Romania e il Portogallo. Nel 2011 la riserva per la Romania è stata revocata perché gli audit della Commissione hanno accertato che il piano d'azione romeno era completato e il lavoro fatto era stato giudicato adeguato.
- È stata sollevata una nuova **riserva relativa alle spese per le misure di sviluppo rurale** nel loro complesso perché nel 2011 era stato riscontrato un tasso di errore residuo (fino al 2,36%) leggermente superiore alla soglia di rilevanza. Tale aumento del tasso di errore si deve principalmente al fatto che sullo sviluppo rurale incidono molte e/o complesse condizioni previste dai programmi, le quali accrescono il rischio di errore da parte dei beneficiari e rendono più difficili e costosi i controlli delle autorità nazionali.
- È stata sollevata una riserva per motivi di reputazione riguardante **carenze nella vigilanza e nel controllo dei prodotti biologici certificati**. Alcuni eventi del 2011 hanno dimostrato che i controlli nel settore dell'agricoltura biologica sono considerati insufficienti e che vi possono essere carenze nella vigilanza da parte dell'Unione europea dei sistemi di controllo degli Stati membri e di paesi terzi, compresa la vigilanza da parte degli organismi di controllo che certificano i prodotti biologici destinati all'importazione nell'UE.

Il direttore generale della DG Affari marittimi e pesca ha mantenuto la propria riserva riguardante lo **strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)** in merito a un

⁵ La Corte dei conti stima che il tasso di errore più probabile sia pari al 2,3% (GU C 326 del 10.11.2011, allegato 3.1).

programma applicato in Germania per il quale sarà richiesta una rettifica ma che è attualmente oggetto di valutazione.

Il direttore generale della DG Affari marittimi e pesca ha sollevato una nuova riserva sui sistemi di gestione e controllo del Fondo europeo per la pesca e sugli investimenti a bordo perché erano stati individuati errori di ammissibilità delle spese ed era stato accertato che gli Stati membri non verificano adeguatamente se gli investimenti a bordo aumentano la capacità di pesca dei natanti.

Il direttore generale dell’Azione per il clima ha mantenuto la propria riserva sollevata in precedenza per danni alla reputazione della Commissione derivanti da una grave violazione della sicurezza nei registri nazionali del sistema UE di scambio delle emissioni.

Il direttore generale della DG Salute e consumatori ha sollevato una riserva concernente l’accuratezza delle domande di rimborso delle spese presentate dagli Stati membri nell’ambito dei programmi di sradicamento e monitoraggio delle patologie animali nell’area politica degli alimenti e dei mangimi. Gli errori riscontrati sono da attribuire perlopiù alla errata applicazione delle norme di ammissibilità previste dalla legislazione nelle domande di rimborso delle spese presentate dagli Stati membri. Per abbassare il tasso di errore nell’area degli alimenti e dei mangimi, il direttore generale della DG Salute e consumatori aveva adottato già in passato una serie di misure: ad esempio, con una decisione della Commissione era stata introdotta una definizione più precisa e restrittiva delle spese ammissibili per i programmi veterinari con data d’inizio 1° gennaio 2011. Anche il ricorso a somme forfetarie, a partire dal 2012, ridurrà ulteriormente negli anni futuri gli errori nelle domande di rimborso delle spese degli Stati membri.

3.3. Coesione, energia e trasporti

Per molti anni la politica di coesione ha registrato un livello di errore stimato più alto di quello di altre aree politiche. Nel 2010 la Corte ha stimato che il tasso di errore più probabile per questo capitolo fosse del 7,7%. Il tasso di errore riscontrato **può variare da un anno all’altro** ed è influenzato dallo stato di avanzamento del ciclo di esecuzione pluriennale. Il 2010 è stato il primo anno in cui la maggior parte dei programmi soggetti all’attuale quadro normativo erano pienamente in atto e la maggior parte delle autorità nazionali avevano attuato progetti e dichiarato spese, aumentando così il rischio inerente di errori.

Il direttore generale della DG Politica regionale ha sollevato due riserve: una per motivi di reputazione relativamente ai sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi individuati in Germania, Ungheria, Irlanda, Italia e Spagna e dei programmi transfrontalieri nell’ambito del FESR/Fondo di coesione per il periodo 2000-2006, e una riguardante i sistemi di gestione e controllo del FESR/Fondo di coesione per i programmi operativi individuati in 18 Stati membri⁶, i sistemi di gestione e controllo dell’IPA nell’ex Repubblica iugoslava di Macedonia e i programmi europei di cooperazione territoriale, nonché un programma dell’IPA⁷/cooperazione transfrontaliera per il periodo 2007-2013.

Il direttore generale della DG Occupazione, affari sociali e integrazione ha sollevato due riserve: una riguardante i sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi individuati in Germania, Francia, Italia e Spagna nell’ambito dell’FSE per il periodo 2000-2006 e una riguardante i programmi operativi individuati in Belgio, nella Repubblica ceca, in Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Spagna e nel Regno Unito nell’ambito

⁶ Austria, Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Spagna e Regno Unito.

⁷ Strumento di assistenza preadesione.

dell'FSE per il periodo 2007-2013, oltre che il programma IPA per l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Entrambe le riserve sono state sollevate a seguito di gravi carenze riscontrate in elementi chiave dei sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi individuati.

Tali carenze, relative alle riserve nei confronti di entrambe le DG, riguardano, ad esempio, le attività di certificazione, alti tassi di errore, la conformità alle norme sugli appalti pubblici, le norme sull'ammissibilità, le verifiche di gestione o la mancanza di piste di controllo.

La Commissione continuerà a svolgere con rigore il proprio ruolo di supervisore invitando gli Stati membri ad affrontare immediatamente le carenze riscontrate nei loro sistemi di gestione e controllo anche interrompendo o sospendendo tempestivamente i pagamenti e adottando, ove del caso, misure finanziarie correttive. La Commissione concentrerà i propri sforzi in queste aree attraverso un'azione preventiva e correttiva concertata. Durante la revisione triennale del regolamento finanziario, come pure nelle proposte settoriali specifiche, la Commissione ha proposto che le autorità nazionali accreditate rilascino una dichiarazione annuale di affidabilità della gestione per tutti i programmi compresi nella gestione concorrente, come già avviene nella politica agricola.

Le direzioni generali responsabili della politica di coesione forniscono una quantificazione delle riserve riportando la stima dell'importo complessivo a rischio e stimando il rischio finanziario:

- La stima dell'importo complessivo a rischio (basato sul **tasso di errore validato**) si riferisce alla quantificazione degli errori in termini percentuali rispetto ai pagamenti intermedi del 2011 relativi a tutti i programmi del periodo 2007-2013 ed è calcolata dalla Commissione sulla base sia dell'audit delle operazioni compiute dalle autorità di audit che dei tassi di errore risultanti, riportati nelle loro relazioni annuali di controllo per il 2011, dopo la validazione da parte delle direzioni generali competenti. L'importo a rischio è compreso tra il 3,1% e il 6,8% per la DG Politica regionale e tra il 2% e il 2,5% per la DG Occupazione, affari sociali e integrazione.
- Il **rischio finanziario stimato** si riferisce all'impatto dei programmi del periodo 2007-2013 nei casi in cui le direzioni generali competenti non abbiano ricevuto una ragionevole garanzia di affidabilità e abbiano pertanto sollevato una riserva. L'impatto finanziario stimato delle riserve è compreso tra 632 milioni di EUR e 1 427 milioni di EUR per la DG Politica regionale ed è pari a 59 milioni di EUR per la DG Occupazione, affari sociali e integrazione. Questi importi corrispondono, rispettivamente, a una quota compresa tra il 2,1% e il 4,8% e allo 0,6% dei pagamenti effettuati nel 2011.

In linea generale, la quantificazione delle riserve nelle RAA delle DG Politica regionale e Occupazione, affari sociali e integrazione non sono direttamente comparabili con i tassi di errore consolidati per la politica di coesione stimati dalla Corte nella sua relazione annuale. Le differenze salienti sono indicate in appresso.

- La *combinazione dei programmi* sottoposti a test può avere un impatto sui risultati dei test: la Corte fonda i propri calcoli su un campione rappresentativo di operazioni (pagamenti) ed estrapola tali dati estendendoli a tutte le spese della politica di coesione, mentre i tassi calcolati dalla Commissione sono specifici per il Fondo e coprono singolarmente un programma o gruppi di programmi attuati all'interno di uno stesso sistema di gestione e controllo.
- Lo *scarto temporale*: la Commissione calcola l'importo a rischio in una fase del ciclo di controllo successiva al tasso di errore riportato dalla Corte. Ai sensi delle norme in

materia, le relazioni annuali di controllo presentate dagli Stati membri riguardano le spese del 2010, mentre il tasso di errore riportato annualmente dalla Corte è calcolato sulla base degli errori riscontrati nell'anno in questione.

- La Commissione attua strategie di controllo *pluriennali*, e quindi gli OD valutano il funzionamento dei sistemi di controllo in maniera conseguente. Per contro, la Corte deve esprimere un parere di audit annuale. Mentre il rischio di irregolarità in una serie di programmi può essere considerato gestibile in una prospettiva pluriennale, potrebbe invece risultare più elevato delle medie stimate in taluni programmi e Stati membri qualora venga misurato su base annua. Per tale motivo è **pienamente giustificato che l'importo a rischio riportato nelle RAA dai servizi della Commissione in riferimento ad azioni strutturali tenga conto delle diverse azioni di attenuazione e rettifica eseguite nel contesto dei sistemi di gestione e controllo pluriennali** (che permettono di apportare rettifiche anche alcuni anni dopo l'erogazione di fondi da parte dello Stato membro ai beneficiari e da parte della Commissione allo Stato membro). Pertanto, il tasso di errore riportato nella dichiarazione di affidabilità della Corte è tendenzialmente più elevato, posto che comprende anche errori che possono essere corretti in anni successivi, dopo che sono intervenuti tutti i soggetti responsabili della catena di controllo.
- La quantificazione dei tassi di errore si fonda talvolta su *assunti diversi*, specialmente quando il valore reale dell'errore è sconosciuto. Ad esempio, diversamente dai servizi della Commissione la Corte quantifica le violazioni gravi delle norme sugli appalti pubblici al valore pieno del contratto, mentre la perdita economica reale per il bilancio dell'UE è limitata ai margini aggiuntivi di profitto per i contraenti che traggono vantaggio da tali violazioni.

I servizi della Commissione hanno analizzato gli errori individuati dalla Corte per gli anni 2006-2009 e hanno illustrato tale analisi in un documento di lavoro⁸ dal quale si evince che l'inosservanza dei criteri di ammissibilità e gli errori nelle norme o nelle procedure degli appalti pubblici sono i tipi di errore più comuni riscontrati nella politica di coesione. Altre cause di errore sono tracce di audit inadeguate ed errori di calcolo del tasso di cofinanziamento dei progetti generatori di entrate. L'analisi compiuta rivela che la selezione dei progetti e i costi inammissibili sono i principali errori di ammissibilità, mentre negli appalti pubblici gli errori più comuni riguardano la valutazione delle offerte, il ricorso a procedure d'appalto inadeguate e questioni relative alla pubblicazione.

Nel 2011 la Commissione ha avanzato proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale, tra cui una serie di miglioramenti significativi soprattutto nella gestione concorrente (che rappresenta all'incirca l'80% del bilancio), nell'ottica di migliorare la progettazione dei regimi di finanziamento, affrontare il rischio di errori, limitare gli oneri amministrativi per i beneficiari e altri soggetti interessati e ridurre i costi operativi dei controlli. Nell'ambito della revisione del regolamento finanziario la Commissione ha proposto di introdurre dichiarazioni annuali di affidabilità della gestione da parte degli organismi accreditati per tutti i programmi compresi nella gestione concorrente, come già avviene nella politica agricola.

Nelle sue proposte per la politica di coesione per il periodo 2014-2020 la Commissione ha suggerito anche di migliorare ulteriormente la gestione finanziaria e la regolarità delle spese iscritte in bilancio per mezzo di una trattenuta pari al 10% sui pagamenti effettuati agli Stati

⁸ Analisi degli errori commessi nella politica di coesione negli anni 2006-2009, le azioni intraprese dalla Commissione e la via da seguire [SEC(2011) 1179 definitivo].

membri durante l'anno e una compensazione annuale dei conti dopo che gli Stati membri hanno presentato i conti annuali certificati relativi a ciascun programma.

Una delle aree in cui è necessario apportare miglioramenti è quella della messa a disposizione da parte degli Stati membri di informazioni finanziarie e dati di audit affidabili e completi, perché a partire da quest'anno la Commissione trasmetterà le sintesi annuali degli Stati membri, accompagnate da un'analisi dei loro contenuti, all'autorità di scarico, in conformità dell'articolo 319 del trattato. Ove opportuno, la Commissione segnalerà alle autorità nazionali in quale modo migliorare ulteriormente gli strumenti di rendicontazione, segnatamente per quanto riguarda i risultati dell'audit nazionale e le osservazioni, affinché possano contribuire meglio al processo di affidabilità della Commissione.

La Commissione invita gli Stati membri a dar prova del loro impegno volto a migliorare l'affidabilità e la trasparenza potenziando, ove necessario, nel periodo rimanente dell'attuale periodo di programmazione le misure di controllo e in particolare i controlli di gestione di primo livello, prima di certificare spese alla Commissione. La Commissione invita gli Stati membri anche a seguire i suoi orientamenti sul trattamento degli errori e sulle relazioni annuali di controllo, nonché sulle sintesi annuali, affinché tali dati diventino una preziosa garanzia aggiuntiva di affidabilità per la Commissione e un'utile fonte di informazioni per l'autorità di scarico. La Commissione sollecita tutti gli Stati membri a seguire l'esempio dei quindici Stati membri⁹ che hanno incluso le dichiarazioni di affidabilità nelle rispettive sintesi annuali, nonché ad adottare altre misure per dimostrare il loro impegno a favore della trasparenza e di una sana gestione finanziaria dei fondi dell'Unione europea.

3.4. Aiuti esterni, sviluppo e allargamento

A seguito dell'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna sono state precisate meglio le norme di gestione e contabilità del bilancio dell'Unione europea. Il personale del SEAE e della Commissione è stato assegnato alle delegazioni separatamente al fine di distinguere tra i compiti istituzionali della Commissione e quelli del SEAE all'interno delle delegazioni stesse, garantendo tuttavia un certo grado di flessibilità. Per assicurare che il personale (e altre risorse amministrative) sia destinato ai fini previsti, i capi delegazione hanno ricevuto istruzioni e orientamenti congiunti SEAE/Commissione¹⁰ per la gestione del personale nelle delegazioni.

A seguito della revisione del regolamento finanziario del 24 novembre 2010, per la prima volta i Capi delle delegazioni UE hanno corredato la relazione annuale dell'ordinatore sottodelegato di una dichiarazione di affidabilità.

Ai capi delegazione è stato fornito altresì un quadro, definito di comune accordo tra il SEAE e la Commissione¹¹, per la gestione delle delegazioni dell'Unione europea. In tale ottica rientra anche l'istituzione del comitato direttivo per le delegazioni (EUDEL), formato da rappresentanti del SEAE e della Commissione.

⁹ Per l'FSE e il FESR i quindici Stati membri indicati in appresso hanno fornito a titolo volontario nella rispettiva sintesi un «livello generale di dichiarazione di affidabilità»: Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Grecia, Finlandia, Francia, Ungheria, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Regno Unito.

¹⁰ Nota di C. Day e D. O'Sullivan del 20.12.2011 sulla gestione del personale nelle delegazioni.

¹¹ Decisione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 28.3.2012, sui meccanismi di cooperazione concernenti la gestione delle delegazioni dell'Unione europea [JOIN(2012) 8 final].

Come raccomandato dalla Corte dei conti europea, per sostenere ulteriormente la dichiarazione di affidabilità nella RAA, la DG Sviluppo e cooperazione ha elaborato un indicatore chiave dell'impatto finanziario stimato degli errori residui dopo l'esecuzione di tutti i controlli di conformità. Si prevede che, con l'avvio dell'attività di audit, questo indicatore sarà disponibile per l'anno di riferimento 2012. La DG Allargamento dispone già ora di un indicatore di questo tipo per i fondi compresi nella gestione decentrata. È stato attuato un piano di lavoro pilota per estendere la copertura ai fondi della gestione centralizzata.

Come si sottolinea nel parere generale del servizio di audit interno, è necessario rafforzare, attraverso il miglioramento della pianificazione e della sorveglianza, la garanzia di affidabilità data dai controlli sugli aiuti esterni compiuti dalle delegazioni deconcentrate.

3.5. Ricerca e altre politiche interne

La strategia comune di audit delle direzioni generali responsabili della ricerca (compresa un'intensa campagna di audit con estrapolazione degli errori sistemici) per il **sesto programma quadro (PQ6)** (2002-2006) ha dato buoni risultati sotto il profilo della copertura dell'audit e dei risultati di audit conseguiti. Alla fine del periodo, il tasso di errore residuo pluriennale¹² era diminuito in misura considerevole, arrivando a un livello prossimo all'obiettivo del 2%. Sebbene le riserve relative al PQ6 siano state mantenute, il costo dei controlli non giustifica ulteriori sforzi per portare il tasso al di sotto del 2%.

Per quanto riguarda il **PQ6**, il tasso di errore (inferiore al 2%) riscontrato nel 2011 dal **direttore generale della DG Società dell'informazione e mezzi di comunicazione** ha confermato la validità dell'approccio adottato già nel 2010 nel senso di non qualificare ulteriormente la dichiarazione di affidabilità, poiché si prevedeva che nel 2011 il tasso di errore pluriennale (cioè il tasso misurato per l'intero PQ6) sarebbe sceso al di sotto dell'obiettivo.

Il settimo programma quadro per la ricerca (PQ7) (2007-2013) ha acquistato slancio nel 2011; il programma si trova a metà del suo percorso e i primi progetti avviati all'inizio del programma cominciano ad arrivare a termine. Come già rilevato l'anno scorso in merito ai tassi di errore provvisori, i campioni rappresentativi di audit hanno dimostrato che il tasso di errore dell'intera popolazione è superiore alla soglia del 2%. Pertanto, le direzioni generali responsabili della ricerca e l'Agenzia esecutiva per la ricerca¹³ hanno sollevato riserve sul PQ7 a partire dal 2011.

Le misure di semplificazione introdotte nel 2011 dovrebbero avere in futuro un'incidenza positiva sul tasso di errore. Le altre possibilità di riduzione degli errori saranno affrontate principalmente con le azioni seguenti: miglioramento dell'orientamento e del feedback sugli errori più comuni per i partecipanti e i responsabili dell'audit, miglioramento della strategia di controllo ex ante ed esecuzione di un numero adeguato di audit ex post al fine di ridurre, insieme ad azioni di recupero, il tasso di errore residuo in una prospettiva pluriennale. Anche con queste misure, alla fine del ciclo di vita del PQ7 si registrerà probabilmente un tasso di errore residuo compreso tra il 2% e il 5%.

Secondo le procedure attuali, la gestione del bilancio nel settore della ricerca è di competenza di sette ordinatori delegati, ciascuno dei quali mira a stabilire un tasso di errore rappresentativo della parte del bilancio di propria competenza. Questa procedura limita fortemente la programmazione e comporta audit multipli degli stessi beneficiari da parte di servizi diversi. È

¹² Il tasso di errore residuo pluriennale esprime l'impatto reale degli errori sul bilancio dell'UE, tenendo conto delle rettifiche e dei recuperi nel corso dell'intero periodo del programma quadro.

¹³ Per quanto riguarda l'Agenzia esecutiva per la ricerca, soltanto con riferimento alle sottoattività «Spazio» e «Sicurezza».

stato perciò deciso che dal 2012 nell'intera area della ricerca si adotterà un **campione di audit rappresentativo comune (CRAS)**, che permetterà in particolare di contenere gli oneri di audit per i beneficiari riducendo gli audit ripetuti.

Il direttore generale del servizio **Comunicazione ha mantenuto la riserva per motivi di reputazione, sollevata per la prima volta nel 2008, su una potenziale non conformità alla normativa applicabile in materia di diritti di proprietà intellettuale da parte dei servizi della Commissione**. Sono state adottate misure correttive nel piano d'azione, ma la costante evoluzione che caratterizza il settore dei media (come il sistema di monitoraggio dei media o l'uso estensivo dei nuovi media) crea sempre nuove sfide per la conformità, la cui risoluzione è essenziale per poter revocare tale riserva. Si prevede che ciò possa avvenire l'anno prossimo.

Il tasso di errore delle azioni gestite centralmente¹⁴ dal direttore **dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura è sceso al di sotto del 2%** e la riserva del 2010 sulla gestione diretta centralizzata potrebbe essere revocata dopo l'esecuzione di efficaci azioni di attenuazione e con l'utilizzo di un campione più rappresentativo.

Il direttore dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura ha riferito di progressi nell'attuazione dei piani d'azione volti a migliorare i sistemi di controllo delle sovvenzioni per la gestione. L'Agenzia ha revocato la riserva sollevata l'anno scorso sul programma Cultura e gioventù dopo che erano diminuiti i tassi di errore; ha però **deciso di sollevare una nuova riserva sul programma di apprendimento permanente (LLP)**. Per affrontare le riserve citate, dopo la pubblicazione della RAA per il 2010 l'Agenzia aveva già adottato un piano d'azione che prevedeva misure di attenuazione per tutti i programmi gestiti dall'Agenzia, compreso il programma LLP, e adesso proseguirà i propri sforzi per aiutare i beneficiari a soddisfare i requisiti, specialmente per quanto riguarda la messa a disposizione della documentazione di supporto.

Il direttore generale della DG **Affari interni ha sollevato due riserve** nella RAA per il 2011; una di esse **riguarda i rischi per la reputazione dovuti a ritardi nell'attuazione di un sistema informatico su vasta scala, il progetto SIS II**. Nell'ambito di tale progetto, nel 2011 sono stati compiuti progressi significativi in merito a un'efficace applicazione di questo sistema informatico su vasta scala. Il piano d'azione dettagliato è stato attuato interamente, ma nuovi eventi hanno determinato ulteriori ritardi, come l'incapacità dello Stato membro responsabile di mettere a disposizione uno degli strumenti di prova originariamente previsti per la valutazione, nonché altri ritardi negli sviluppi nazionali in alcuni Stati membri, oppure ritardi a livello di sistema centrale. La seconda, e nuova, riserva riguarda il rischio finanziario derivante dal tasso di errore residuo delle sovvenzioni non sottoposte a audit dei programmi finanziari "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e altri rischi" (CIPS) e "Prevenzione e lotta contro la criminalità" (ISEC). Questi programmi sono rivolti ad aree politiche relativamente nuove e a beneficiari nuovi, e il direttore generale della DG Affari interni è fiducioso che un aumento del numero di audit, unito a maggiori e migliori informazioni per i beneficiari, contribuirà in un prossimo futuro ad abbassare i tassi di errore.

Il **direttore generale della DG Imprese e industria ha esteso la propria riserva sull'affidabilità della rendicontazione finanziaria da parte dell'Agenzia spaziale europea (ESA)**. Nel 2011 è stata ulteriormente potenziata la strategia di monitoraggio e controllo della Commissione per l'ESA, nel senso che la Commissione continuerà a sottoporre a audit le relazioni finanziarie presentate dall'Agenzia e incoraggerà e sosterrà quest'ultima

¹⁴ Le azioni gestite centralmente rappresentano l'11% dei fondi gestiti dal direttore generale Istruzione, Audiovisivi e Cultura.

nell'attuazione del suo piano d'azione, finalizzato ad affrontare le raccomandazioni formulate dal comitato di audit esterno dell'ESA e a migliorare la qualità della rendicontazione finanziaria alla Commissione. Alla luce delle azioni in atto, la Commissione prevede che le questioni saranno corrette a breve e che sarà così possibile ridurre e, infine, revocare questa riserva. Inoltre, il ricorso a esperti esterni ha contribuito a garantire l'affidabilità degli importi delle immobilizzazioni iscritti nel bilancio 2011 dell'Unione europea.

La Commissione prende atto con soddisfazione del lavoro compiuto per affrontare la questione del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale da parte di tutti i suoi servizi e invita questi ultimi ad adottare i provvedimenti necessari per poter revocare questa riserva nel 2012. Accoglie con favore gli orientamenti¹⁵ sulla gestione dei diritti di proprietà intellettuale nella Commissione.

La Commissione valuta positivamente il basso tasso di errore residuo alla fine del ciclo di vita del sesto programma quadro per la ricerca e prende atto delle aspettative e delle limitazioni stabilite per la strategia di audit del PQ7.

La Commissione prende atto della riserva sul programma di apprendimento permanente gestito dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, nonostante il lavoro compiuto per informare meglio i beneficiari sui requisiti, e invita l'Agenzia a intensificare i propri sforzi.

La Commissione riconosce che l'elaborazione e la gestione di sistemi informatici su vasta scala, come il progetto SIS II, comportano sfide particolari. Ha attuato incisivi meccanismi di governance e continuerà a considerare altamente prioritario il mantenimento di una governance efficace e di una stretta collaborazione con i soggetti interessati nel contesto del SIS II.

4. QUESTIONI TRASVERSALI E RELATIVE SOLUZIONI

4.1. Il valore aggiunto del bilancio dell'Unione europea

La rendicontazione sulle realizzazioni della Commissione in materia di gestione non si limita alle relazioni di conformità alle norme finanziarie né ai tassi di errore. La qualità della spesa e il valore aggiunto del bilancio dell'Unione europea sono fattori importanti che devono essere dimostrati. Nelle loro RAA gli OD spiegano in quale modo hanno impiegato le risorse finanziarie e umane messe a loro disposizione per conseguire gli obiettivi politici stabiliti dalla Commissione, dimostrando come le politiche abbiano generato valore aggiunto per la società dell'Unione europea. Le istruzioni permanenti sulla preparazione delle relazioni annuali di attività invitano a prestare maggiore attenzione a questo tipo di relazioni.

Ai sensi dell'articolo 318 del TFUE, nel febbraio 2012 la Commissione ha presentato la prima relazione¹⁶ **sulla valutazione delle finanze dell'Unione europea in base ai risultati conseguiti**. Tale relazione si propone di fornire una panoramica degli obiettivi dei programmi dell'UE nonché degli impatti e dei risultati ottenuti a seconda della fase in cui si trovavano i programmi al momento della valutazione. Occupandosi ogni anno di un numero limitato di programmi per i quali sono disponibili valutazioni rilevanti, la relazione può prendere in esame, sul medio periodo, un'ampia gamma di programmi finanziari soggetti a metodi di

¹⁵ Orientamenti pratici per il personale della Commissione europea per la gestione di opere tutelate da proprietà intellettuale, diritto d'autore e marchio commerciale, novembre 2010.

¹⁶ COM(2012) 40 final.

gestione diversi. La relazione copre le due aree principali dell'intervento finanziario diretto dell'UE: il settore Istruzione e cultura e il settore Ricerca.

Inoltre, il servizio di audit interno si è fortemente impegnato per definire il proprio quadro di audit delle prestazioni e predisporre per i responsabili dell'audit un programma di formazione interno su questa materia.

La Commissione incarica il Segretariato generale di valutare nuove opportunità per rendere più inclusiva la relazione annuale di valutazione di cui all'articolo 318 del TFUE, in modo da coprire l'intera gamma delle attività finanziate a carico del bilancio, comprese adeguate indicazioni per le raccomandazioni sul discarico, facendo affidamento in larga misura sulle informazioni disponibili connesse alle prestazioni, come le relazioni di valutazione, le RAA e le dichiarazioni di attività allegate al progetto di bilancio.

4.2. Rendicontazione trasparente su interruzioni e sospensioni di pagamenti, rettifiche finanziarie e recuperi in regime di gestione concorrente¹⁷

4.2.1. Informazioni su interruzioni e sospensioni di pagamenti da parte della Commissione

Conformemente all'impegno, assunto nei confronti dell'autorità di discarico nel piano d'azione per il 2008, di potenziare il proprio ruolo di sorveglianza delle azioni strutturali, la Commissione ha invitato i servizi a interrompere le procedure di pagamento e proporre procedure di sospensione non appena sussistano i relativi requisiti di legge. Per quanto riguarda la gestione concorrente, **la Commissione interrompe o sospende** le procedure di pagamento qualora vi siano prove tali da far supporre l'esistenza di una significativa carenza nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri.

I servizi che eseguono operazioni in regime di gestione concorrente hanno riportato nelle RAA tutte le decisioni di interruzione/sospensione. Tra le informazioni trasmesse rientrano i programmi operativi in questione, gli Stati membri interessati, il tipo di carenze, i motivi principali di ciascuna decisione e l'impatto delle decisioni sul bilancio. Queste informazioni costituiscono inoltre un elemento importante delle ragionevoli garanzie e dell'affidabilità.

A seguito dell'introduzione del nuovo strumento di interruzione per il periodo di programmazione 2007-2013, i direttori generali che operano in regime di gestione concorrente hanno adottato nel 2011 decisioni formali di **interruzione delle scadenze di pagamento di 91 programmi**, per un valore complessivo di 2 634 milioni di EUR. Inoltre, il Collegio ha adottato quattro¹⁸ decisioni di **sospensione dei pagamenti** relativamente a programmi del periodo 2007-2013. I pagamenti non sono ripresi finché gli OD non hanno ricevuto chiare prove di audit del fatto che era stato posto rimedio in loco alle cause delle interruzioni e/o sospensioni, che erano state eseguite le necessarie rettifiche finanziarie e che non sussistevano ulteriori rischi per le spese future che devono essere certificate alla Commissione.

La Commissione conferma che gli OD devono sistematicamente interrompere le procedure di pagamento e proporre al Collegio di adottare una decisione di sospensione ogniqualvolta ricorrano i presupposti previsti e fintantoché le autorità nazionali interessate non prendono le necessarie misure correttive.

¹⁷ Le cifre citate in questo paragrafo sono provvisorie, in attesa dell'audit della Corte dei conti sui conti di accantonamento per il 2011.

¹⁸ Una decisione di sospensione della DG REGIO riguardante il programma FESR in Calabria (Italia) e tre decisioni di sospensione riguardanti il FSE nelle Baleari (Spagna), la Calabria (Italia) e la Paca (Francia).

4.2.2. Rettifiche finanziarie imposte dalla Commissione agli Stati membri

Le altre **rettifiche finanziarie** segnalate erano quelle **imposte dalla Commissione agli Stati membri**. La direzione generale Politica regionale ha segnalato rettifiche finanziarie risultanti dagli audit dell'UE nel periodo 2000-2011 per un importo complessivo pari a 7,13 miliardi di EUR. La DG Occupazione, affari sociali e integrazione e la DG Agricoltura e sviluppo rurale hanno segnalato rettifiche per un valore pari rispettivamente a 1,8 miliardi e a 7,7 miliardi di EUR.

Le note ai conti annuali dell'Unione europea contengono informazioni più ampie sulle rettifiche finanziarie decise dalla Commissione e attuate nel corso dell'anno e sui recuperi.

4.2.3. Informazioni dagli Stati membri sulle rettifiche finanziarie e sui recuperi

La **rettifica di importi indebitamente versati** costituisce un aspetto importante di una sana gestione finanziaria. Nel 2011 c'è stato un impegno costante per imporre rettifiche finanziarie, laddove necessario, al fine di migliorare la qualità dei dati dei singoli Stati membri sulle rettifiche finanziarie e sui recuperi e per promuovere il ricorso alle buone pratiche al fine di migliorare i meccanismi di recupero a livello di Stato membro e di Unione europea.

Per quanto riguarda la gestione concorrente, le RAA forniscono informazioni dettagliate sulle rettifiche finanziarie attuate e segnalate dagli Stati membri alla Commissione e contengono anche una valutazione dei sistemi di controllo nazionali. Nell'area della politica di coesione gli Stati membri attuano le rettifiche finanziarie che risultano sia dalla loro attività di audit che da quella dell'Unione europea. Tali rettifiche sono riportate con un anno di ritardo entro il 31 marzo; ciò significa che nel 2011 gli Stati membri hanno segnalato le loro rettifiche del 2010. Nondimeno, gli OD hanno riferito i dati più aggiornati noti fino alla data della firma delle RAA.

In merito all'area della politica regionale gli Stati membri hanno comunicato che, alla fine del 2010, avevano attuato rettifiche finanziarie per un importo complessivo di 5,1 miliardi di EUR per i programmi del periodo 2000-2006, indicando che queste rettifiche erano state attuate in forma di prelievi (circa 4 miliardi di EUR, pari al 78% del totale dei recuperi) o di recuperi da singoli beneficiari (circa 1,1 miliardi di EUR, pari al 22%).

Riguardo ai programmi FESR/Fondo di coesione del periodo 2007-2013, gli Stati membri hanno riferito che nel 2010 sono state effettuate rettifiche finanziarie per 212 milioni di EUR (156 milioni a titolo di prelievi, 31 milioni a titolo di recuperi e 25 milioni a titolo di recuperi pendenti). Per il 2011 (data della firma della RAA) gli Stati membri hanno segnalato rettifiche per un importo totale pari a 342 milioni di EUR relativamente ai programmi FESR/FC.

Per i programmi FSE 2007-2013 gli Stati membri hanno segnalato rettifiche finanziarie relative al 2010 pari a 52 milioni di EUR (33 milioni a titolo di revoche, 4 milioni a titolo di recuperi e 15 milioni a titolo di recuperi pendenti).

4.3. Ricorso al prefinanziamento

La Commissione prende atto che il bilancio provvisorio per il 2011 prevede una leggera riduzione dell'importo del prefinanziamento. Tale importo si compone di tre elementi principali:

- primo, il prefinanziamento tradizionale in diversi programmi, per garantire ai beneficiari il «fondo cassa» necessario per dare avvio ai loro programmi e azioni. Di norma, il profilo di spesa dei programmi pluriennali è caratterizzato da importi di prefinanziamento più elevati

nei primi anni del periodo di programmazione. Poiché molti di questi programmi hanno acquistato slancio nel 2010/2011, la proporzione del prefinanziamento sta perdendo d'importanza rispetto ai pagamenti finali;

- secondo, gli strumenti finanziari, che sempre più sono impiegati come strumenti di finanziamento complementari nei Fondi strutturali e nel FEASR. Per loro natura, gli strumenti finanziari comprendono una grande quota di pagamenti anticipati e pertanto vengono assimilati al prefinanziamento. La Commissione sta rafforzando il monitoraggio in quest'area, come spiegato più avanti nella sezione 4.4;
- terzo, il prefinanziamento pagato agli Stati membri nel regime di gestione concorrente e integrato dal prefinanziamento aggiuntivo come parte del pacchetto di misure adottate per contrastare gli effetti della crisi economica. Anche l'attuazione di questo prefinanziamento è sottoposta ad attento monitoraggio.

Se, da un canto, il prefinanziamento nei diversi programmi è necessario per mettere i beneficiari in condizione di avviare i loro progetti, dall'altro occorre tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea e tener conto delle restrizioni operative e in termini di efficienza dei costi. La Commissione ha proposto modifiche¹⁹ del regolamento finanziario per migliorare il seguito dato al prefinanziamento.

4.4. Strumenti finanziari

Gli strumenti finanziari hanno un effetto moltiplicatore, essendo un mezzo per attirare risorse finanziarie aggiuntive dai bilanci nazionali o regionali, da banche pubbliche o private e da altri investitori, al fine di accrescere l'importo complessivo disponibile per gli investimenti. Questo effetto moltiplicatore varia a seconda del tipo di strumento finanziario considerato; una prima valutazione ha nondimeno permesso di accertare che ogni euro investito in uno strumento finanziario potrebbe generare tra 3,4 e 7,5 EUR di fondi aggiuntivi.

Il maggiore ricorso agli strumenti finanziari rappresenta una nuova sfida sotto il profilo del controllo interno e dell'affidabilità. La Commissione controlla e relaziona sull'uso di questi strumenti ai sensi dell'articolo 49 dell'accordo interistituzionale²⁰ per quanto attiene agli strumenti attuati nel regime di gestione centralizzata indiretta e alle iniziative congiunte con la BEI e il FEI nell'ambito della politica regionale.

Le direzioni generali che applicano **strumenti finanziari** illustrano gli aspetti politici e di governance nelle parti 1 e 2 delle RAA e citano il monitoraggio di tali strumenti nella parte 3.

I servizi della Commissione hanno redatto uno specifico documento di lavoro dei servizi²¹ che presenta la situazione dell'utilizzo degli strumenti finanziari negli Stati membri alla fine del 2010 per quanto riguarda i Fondi strutturali. Inoltre, la base giuridica applicabile²² è stata modificata affinché la rendicontazione sugli aspetti finanziari ed esecutivi diventi una procedura regolare, standardizzata e obbligatoria all'interno della rendicontazione annuale sull'attuazione dei programmi. In tal modo si miglioreranno notevolmente le informazioni a disposizione della Commissione a partire dalla metà del 2012, e su questa base la Commissione presenterà entro il mese di ottobre 2012 una prima relazione concernente gli strumenti finanziari.

¹⁹ Proposta per l'articolo 87, paragrafo 4, del regolamento finanziario rivisto.

²⁰ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e una sana gestione finanziaria (GU C 139 del 14.6.2006, pag. 1).

²¹ SWD(2012) 36 final.

²² Regolamento n. 1083/2006 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

La direzione generale Affari economici e finanziari ha inserito nella propria RAA una tabella che elenca tutti gli strumenti finanziari per i quali è stata designata DG responsabile della politica o dell'attuazione; la tabella contiene altresì informazioni sul monitoraggio e sulle disposizioni di controllo, indica le responsabilità di tutti i partner interessati e descrive i requisiti di rendicontazione e le catene di responsabilità.

La direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale ha emendato la base giuridica applicabile migliorando le condizioni previste per l'istituzione di determinati strumenti finanziari e per rafforzare la loro applicazione e l'impiego delle risorse restituite agli strumenti²³.

La Commissione ha avviato un esercizio di valutazione per redigere, entro la fine del 2012, un'analisi a livello di Stato membro e una valutazione generale dell'impiego degli strumenti finanziari.

La Commissione sta eseguendo anche un audit tematico sull'applicazione di un campione di strumenti finanziari per valutare la garanzia che può essere data sull'attuazione di tali strumenti, fino al livello dei singoli beneficiari.

La Commissione incarica tutti i servizi di relazionare nelle rispettive RAA sulle attività compiute in riferimento agli strumenti finanziari. Incarica altresì i servizi responsabili dei Fondi strutturali e per lo sviluppo rurale di relazionare nelle rispettive RAA per il 2012 sui risultati della valutazione e sull'attività di audit svolta in quest'area.

La Commissione invita le altre istituzioni a rispondere positivamente alla propria proposta per il prossimo periodo di programmazione, che mira a potenziare ulteriormente i meccanismi di monitoraggio degli strumenti finanziari.

4.5. Azioni future: valutazione costi-benefici dei controlli e dei sistemi di controllo interno in proporzione al rischio

La Commissione, per mezzo di controlli severi e un'efficace misurazione della prestazione, ha la responsabilità non soltanto di garantire che i fondi siano spesi bene, ma anche di adottare misure in grado di soddisfare l'esigenza di semplificazione dei programmi di spesa nell'ottica di ridurre gli oneri amministrativi e i costi a carico dei beneficiari dei fondi e di tutti i soggetti interessati, in conformità dell'agenda della Commissione per una regolamentazione intelligente²⁴. Nonostante siano già stati compiuti progressi in relazione ai programmi correnti²⁵, la Commissione ha proposto semplificazioni ancora più ambiziose per il futuro.

Ai fini di una sana gestione finanziaria è necessario che i **controlli siano efficaci, efficienti ed economici**. Le strategie di controllo devono indirizzare i controlli sulle aree più a rischio: simili controlli mirati darebbero ai contribuenti europei ragionevoli garanzie e allo stesso tempo consentirebbero ai beneficiari di concentrarsi maggiormente rispetto a oggi sul conseguimento di obiettivi politici.

²³ Regolamento n. 679/2011, del 14 luglio 2011, che modifica il regolamento n. 1974/2006 sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

²⁴ COM(2010) 543.

²⁵ Per quanto riguarda, ad esempio, il settimo programma quadro per la ricerca, nel 2011 sono state introdotte specifiche misure di semplificazione e il tempo di concessione delle sovvenzioni è diminuito di quasi trenta giorni.

4.5.1. *Revisione del regolamento finanziario*

Il regolamento finanziario stabilisce le norme e i principi finanziari comuni che si possono applicare a tutte le aree politiche. Come primo passo, nel maggio 2010²⁶ la Commissione ha dato il via a un processo di revisione del regolamento finanziario. Tale proposta ribadisce la necessità di adeguare i sistemi di controllo ai rischi individuati e all'efficacia dei costi dei controlli. La proposta delinea con chiarezza un quadro applicativo generale, copre tutte le modalità di gestione (compreso un quadro comune per la gestione concorrente) e fissa norme specifiche per gli strumenti finanziari innovativi e i premi. Per quanto riguarda le sovvenzioni gestite direttamente dalla Commissione, la proposta promuove specificamente il ricorso a metodi semplificati per calcolare i costi ammissibili (ad esempio importi forfetari, tassi forfetari e tabelle standard di costi unitari), facilita l'accettazione dei costi dichiarati secondo le prassi contabili abituali del beneficiario e introduce procedure più leggere per le sovvenzioni di piccola entità.

Secondo l'attuale proposta di regolamento finanziario rivisto, i servizi saranno tenuti a fornire informazioni sul sistema di controllo interno applicato, una stima dei costi e dei benefici dei controlli che tale sistema comporta e una valutazione del livello del rischio di errore previsto quando vengano sottoposte all'autorità legislativa proposte di spesa nuove o riviste. Il regolamento rivisto imporrà inoltre agli OD di tener conto dell'efficacia dei costi quando istituiscono i sistemi di controllo interni e di inserire nelle relazioni annuali di attività una valutazione complessiva dei costi e dei benefici dei controlli.

Nel giugno 2011, e in previsione di questi requisiti, le direzioni generali hanno inserito nelle proposte legislative per i programmi di spesa successivi al 2013 una stima dei costi e dei benefici dei controlli previsti dai sistemi di controllo nonché una valutazione del previsto livello del rischio di non conformità alle norme applicabili.

Visto il ruolo fondamentale del regolamento finanziario in quanto norma di riferimento per la legislazione specifica del settore, la Commissione sollecita il Parlamento europeo e il Consiglio a trovare un accordo prima della pausa estiva.

4.5.2. *Agenda per la semplificazione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020*

Le più ampie possibilità offerte dal regolamento finanziario rivisto hanno permesso alla Commissione di proporre misure di semplificazione più ambiziose, adattate ai beneficiari e agli altri soggetti interessati e tali da garantire che i fondi dell'Unione europea siano spesi secondo modalità chiare e facilmente comprensibili e applicabili. La Commissione ha avanzato una serie di proposte per rendere i controlli più congrui e più efficaci in termini di costi. Ad esempio, nella politica agricola comune il proposto regime per i piccoli agricoltori ridurrà gli oneri amministrativi che gravano su un numero considerevole di agricoltori, senza aumentare il rischio finanziario per l'UE. Un altro esempio è la possibilità per i beneficiari di fondi di ricerca di applicare le loro prassi contabili abituali nella preparazione delle domande di rimborso delle spese.

Al fine di garantire che la semplificazione non accresca il rischio di errore, la Commissione si è premurata di proporre misure equilibrate che prendano in considerazione i costi e i benefici del controllo nonché il livello previsto di non conformità ai requisiti normativi, come suggerito dalla Corte nel parere 1/2010. In particolare, la Commissione ha dato risposta alle seguenti sfide segnalate dalla Corte: migliorare la progettazione dei regimi di finanziamento per potenziare i meccanismi di gestione e controllo, semplificare i regimi di sovvenzione e

²⁶ COM(2010) 815 definitivo.

contemporaneamente conseguire gli obiettivi politici, stabilire idonei parametri di valutazione della gestione dei rischi che tengano conto dei costi e dei benefici dei controlli.

Questi elementi di semplificazione permetterebbero alla Commissione di adeguare meglio i suoi sistemi di controllo ai rischi individuati e ridurrebbero la probabilità di errore.

4.6. Strategia antifrode della Commissione

Dopo l'adozione della nuova strategia antifrode della Commissione²⁷ è stato predisposto un piano d'azione interno²⁸ in base al quale tutte le direzioni generali dovranno elaborare una strategia antifrode a livello locale entro il 2013. Le misure in quest'area (ad esempio analisi specifiche del rischio dei beneficiari, attento monitoraggio dei progetti o contratti selezionati o qualsiasi altra misura di riduzione dei rischi di frode) sono già delineate in alcune delle relazioni annuali di attività, assieme ai risultati specifici delle azioni antifrode compiute nel corso dell'anno di riferimento e a tutti gli elementi di affidabilità che se ne possono trarre. Ulteriori precisazioni saranno fornite nelle RAA per il 2012 e 2013.

La Commissione incarica i servizi di integrare nelle loro RAA informazioni sulla prevenzione delle frodi nell'ambito della valutazione dei propri sistemi di controllo interno, rendendo conto dell'attuazione della strategia settoriale e illustrando misure di riduzione dei rischi di frode.

²⁷ COM(2011) 376 definitivo.

²⁸ SEC(2011) 787 definitivo.