



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 19 dicembre 2013
(OR. en)**

18030/13

FIN 965

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	16 dicembre 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2013) 934
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Applicazione delle rettifiche finanziarie nette agli Stati membri nei settori dell'agricoltura e della politica di coesione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2013) 934.

All.: COM(2013) 934



Bruxelles, 13.12.2013
COM(2013) 934

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

**Applicazione delle rettifiche finanziarie nette agli Stati membri nei settori
dell'agricoltura e della politica di coesione**

Indice

<u>1.</u>	<u>Introduzione</u>	3
<u>2.</u>	<u>Quadro generale per l'applicazione delle rettifiche finanziarie</u>	4
2.1.	<u>Legislazione e norme in materia di rettifiche finanziarie nette</u>	4
2.2.	<u>Trattamento contabile e di bilancio degli importi soggetti a rettifiche finanziarie nette - strumento delle entrate con destinazione specifica</u>	6
<u>3.</u>	<u>Regolamentazione settoriale in materia di rettifiche finanziarie nette</u>	7
3.1.	<u>Agricoltura</u>	7
3.1.1.	<u>Le disposizioni giuridiche prevedono sempre rettifiche finanziarie nette</u>	7
3.1.2.	<u>I meccanismi giuridici relativi alle rettifiche finanziarie nette saranno ulteriormente consolidati</u>	9
3.1.2.1.	<u>Più attenzione alle spese maggiormente a rischio</u>	9
3.1.2.2.	<u>Nessun margine di discrezionalità e poche rettifiche forfettarie</u>	10
3.1.2.3.	<u>Procedura di conformità più breve</u>	11
3.1.3.	<u>L'interruzione e la sospensione per la PAC saranno allineate con i Fondi nell'ambito della politica di coesione</u>	13
3.2.	<u>Fondi della politica di coesione</u>	14
3.2.1.	<u>Nuova disposizione giuridica che permette alla Commissione di imporre rettifiche finanziarie nette ad uno Stato membro</u>	14
3.2.2.	<u>Rettifiche finanziarie per irregolarità / lacune identificate prima del 15 febbraio di ogni anno</u>	15
3.2.3.	<u>Valutazione da parte della Commissione della legittimità e della regolarità sulla base dei conti, del parere di audit e dei documenti di accompagnamento presentati entro il 15 febbraio di ogni anno</u>	15
3.2.4.	<u>Identificazione mediante gli audit dell'UE delle irregolarità che indicano una carenza grave dopo il 15 febbraio di ogni anno</u>	16
3.2.5.	<u>Convergenza delle buone pratiche per il sistema di supervisione della Commissione nel contesto della gestione concorrente</u>	20

1. Introduzione

In risposta all'aumento del tasso di errore registrato dalla Corte dei conti europea nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 2012, il relatore per il discharge e i coordinatori dei principali gruppi politici in seno alla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo hanno inviato una lettera al presidente Barroso, chiedendo alla Commissione di presentare una comunicazione che indicasse chiaramente come intenda applicare in maniera più efficace, per il periodo 2014-2020, le rettifiche finanziarie nette per gli Stati membri in cui si registrano carenze nell'ambito dei programmi in gestione concorrente¹. Le rettifiche finanziarie nette comportano una riduzione definitiva dei fondi a favore dello Stato membro interessato.

La presente comunicazione risponde a questa richiesta, spiegando in che modo la Commissione intenda applicare i nuovi strumenti e criteri connessi alle rettifiche finanziarie nette che sono previste dal quadro giuridico per il periodo 2014-2020, nonché le conseguenze per gli Stati membri.

Nel settore dell'agricoltura, le rettifiche finanziarie nette che hanno comportato una perdita di fondi dell'UE per lo Stato membro in questione erano già la norma. Le nuove regole per il periodo 2014-2020 lasciano invariata tale situazione, concentrandosi sul consolidamento dei meccanismi esistenti.

Per quanto riguarda la politica di coesione, le rettifiche finanziarie nette che hanno portato alla restituzione al bilancio dell'UE di importi precedentemente pagati sono state un'eccezione. Per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020, le modifiche sostanziali della nuova legislazione che sarà adottata rafforzeranno il potere della Commissione di imporre rettifiche finanziarie nette agli Stati membri in cui sono state individuate carenze gravi nei sistemi di gestione e di controllo. Il quadro relativo alle rettifiche finanziarie nette previste per il periodo 2014-2020 non lascia alla Commissione alcun margine di discrezionalità nell'adozione di una decisione di rettifica. Le rettifiche finanziarie nette saranno applicate di norma in caso di gravi carenze, in base a un insieme di criteri e condizioni chiari e trasparenti.

Nell'applicare le rettifiche finanziarie nette per le misure e i programmi del periodo di finanziamento 2014-2020, i servizi interessati garantiranno, grazie all'applicazione delle migliori pratiche, la coerenza nell'uso di tale importante strumento correttivo per tutelare il bilancio dell'Unione in questi due settori di gestione concorrente. Tale convergenza delle migliori pratiche sarà applicata anche agli strumenti di interruzione e sospensione dei pagamenti. Il modello che viene applicato con successo nel settore della coesione è stato introdotto, *mutatis mutandis*, anche nel settore dell'agricoltura per il periodo 2014-2020.

¹ La lettera faceva inoltre riferimento alla comunicazione sulla tutela del bilancio dell'UE (COM(2013) 682 final/2), che è stata pubblicata il 30 settembre 2013 come richiesto dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul discharge del bilancio per l'esercizio 2011.

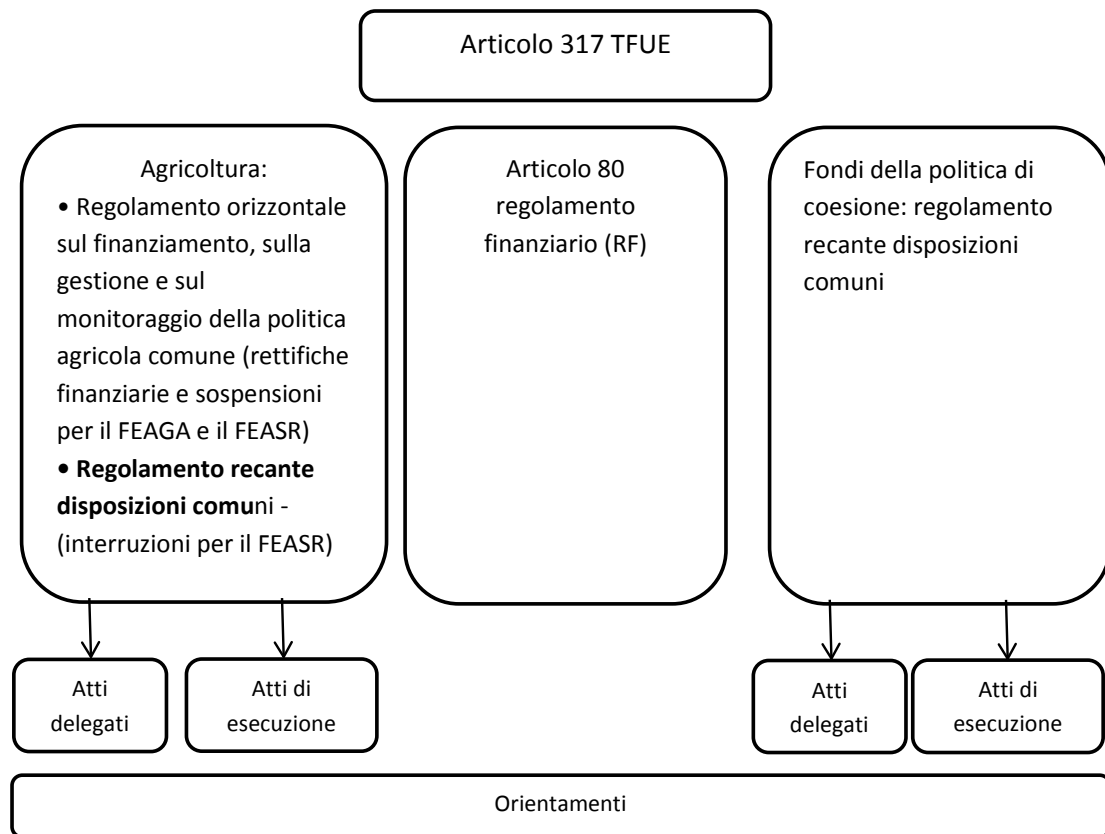
La Commissione ritiene che tutte le rettifiche finanziarie, comprese quelle che permettono agli Stati membri di introdurre nuovi progetti e nuove spese per riutilizzare gli importi rettificati, tutelino il bilancio dell'UE. Tuttavia, l'effetto dissuasivo delle rettifiche finanziarie nette, per cui gli Stati membri non possono riutilizzare gli importi rettificati e recuperati e quindi perdono i fondi, è certamente maggiore. Esso incoraggia gli Stati membri a individuare e correggere direttamente gli errori e quindi contribuisce al miglioramento dei sistemi di gestione e di controllo.

2. Quadro generale per l'applicazione delle rettifiche finanziarie

2.1. Legislazione e norme in materia di rettifiche finanziarie nette

Conformemente all'articolo 317 del TFUE, la normativa che disciplina l'applicazione delle rettifiche finanziarie nette è descritta nel regolamento finanziario (RF) ed è ulteriormente specificata nei regolamenti settoriali adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Nell'ambito di tale quadro giuridico, la Commissione adotta atti delegati e atti di esecuzione e può altresì emettere orientamenti per chiarire aspetti specifici.

Lo schema seguente fornisce un quadro dei livelli pertinenti del quadro generale di applicazione delle rettifiche finanziarie:



Il nuovo RF introduce un quadro coerente in tutti i settori, che comprende in particolare i principi che disciplinano le rettifiche finanziarie imposte agli Stati membri:

Articolo 80 RF - Disposizioni in materia di recupero

...

4. La Commissione impone rettifiche finanziarie agli Stati membri al fine di escludere dai finanziamenti dell'Unione le spese sostenute in violazione del diritto applicabile. La Commissione basa le sue rettifiche finanziarie sull'individuazione degli importi spesi indebitamente e sulle implicazioni finanziarie per il bilancio. Se non è possibile un'identificazione precisa di tali importi, la Commissione può applicare rettifiche estrapolate o forfettarie in conformità della normativa settoriale.

Nel decidere l'ammontare di una rettifica finanziaria, la Commissione tiene conto della natura e della gravità della violazione del diritto applicabile e delle implicazioni finanziarie per il bilancio, anche in caso di carenze a livello dei sistemi di gestione e di controllo. I criteri per stabilire le rettifiche finanziarie e la procedura da applicare possono essere previsti nella normativa settoriale.

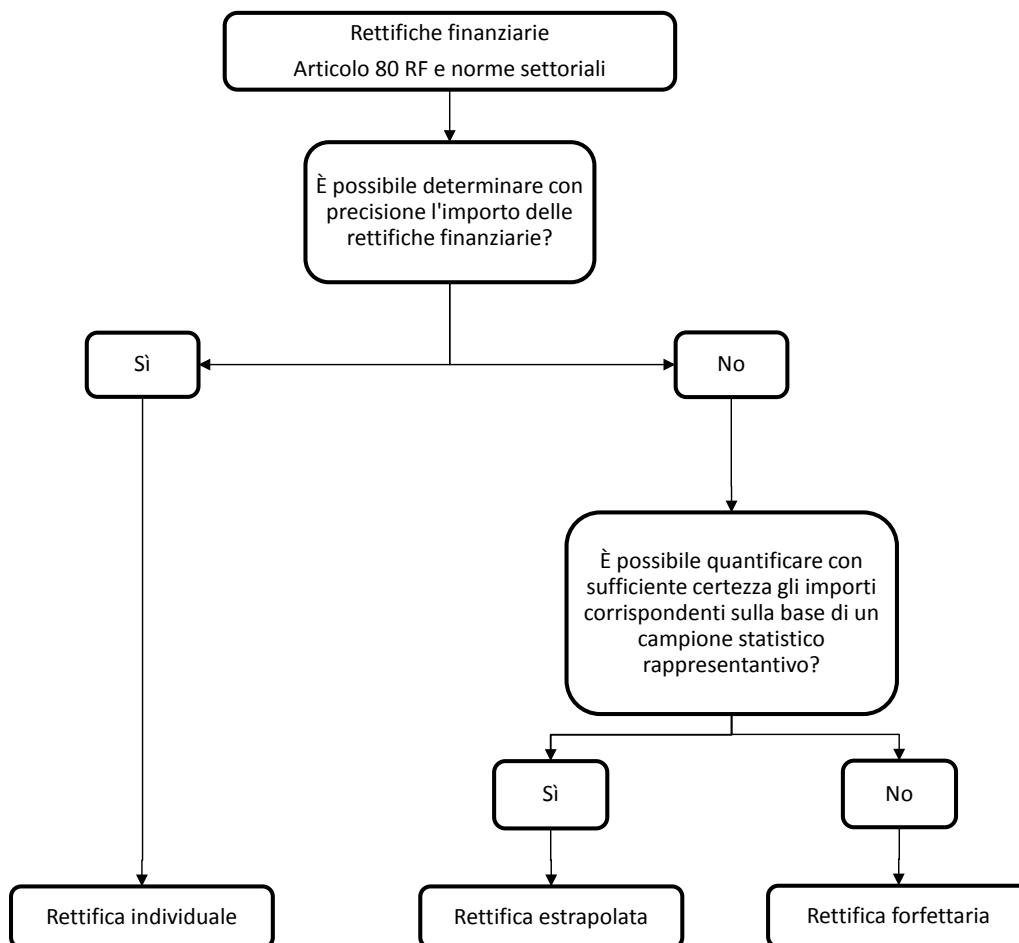
5. La metodologia per l'applicazione di rettifiche estrapolate o forfettarie è stabilita conformemente alla normativa settoriale onde consentire alla Commissione di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

Conformemente all'articolo 80 del RF e ai regolamenti settoriali, la Commissione applica i seguenti tre tipi di rettifiche finanziarie:

1. rettifiche finanziarie su casi specifici, sulla base dell'individuazione esatta degli importi spesi indebitamente e delle implicazioni finanziarie per il bilancio;
2. rettifiche finanziarie estrapolate;
3. rettifiche finanziarie forfettarie.

Le rettifiche finanziarie estrapolate e le rettifiche finanziarie forfettarie possono essere applicate soltanto se non è possibile determinare con esattezza l'importo della rettifica. Le rettifiche finanziarie estrapolate devono basarsi su un campione rappresentativo che consenta di quantificare il relativo importo con sufficiente certezza.

Lo schema seguente fornisce un quadro dei meccanismi pertinenti per l'applicazione delle rettifiche finanziarie.

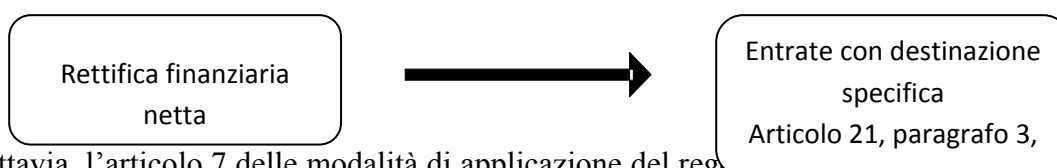


Maggiori dettagli sull'attuazione delle rettifiche finanziarie nell'ambito dei vari settori in regime di gestione concorrente figurano nella sezione 3 della presente comunicazione.

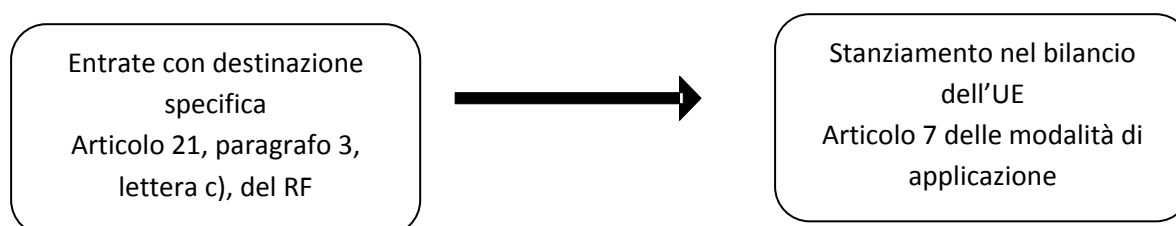
2.2. Trattamento contabile e di bilancio degli importi soggetti a rettifiche finanziarie nette - strumento delle entrate con destinazione specifica

Le rettifiche finanziarie generano “entrate provenienti dalla restituzione ... di somme indebitamente pagate” e sono trattate come entrate con destinazione specifica (articolo 21, paragrafo 3, lettera c), del RF).

Tranne due eccezioni, il regolamento finanziario² non contiene disposizioni specifiche sulla possibile utilizzazione delle entrate con destinazione specifica generate da una rettifica finanziaria netta.



Tuttavia, l'articolo 7 delle modalità di applicazione del regolamento² prescrive che i commenti di bilancio indicano quali linee possono accogliere gli stanziamenti corrispondenti alle entrate con destinazione specifica. Pertanto, le rettifiche finanziarie nette che ritornano al bilancio dell'UE sotto forma di entrate con destinazione specifica non sono destinate ad uno Stato membro in particolare.



3. Regolamentazione settoriale in materia di rettifiche finanziarie nette

3.1. Agricoltura

3.1.1. Le disposizioni giuridiche prevedono sempre rettifiche finanziarie nette

Conformemente al quadro giuridico della politica agricola comune (PAC), le rettifiche finanziarie imposte dalla Commissione agli Stati membri al termine di una procedura di verifica di conformità sono sempre state rettifiche nette, fin dalla prima decisione di liquidazione dei conti del 1976, e continueranno ad esserlo sia per il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) che per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), poiché:

² Per il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) gli stanziamenti sono assegnati “in funzione dell’origine dell’entrata” (articolo 174, paragrafo 1, del RF) e per gli strumenti finanziari “allo stesso strumento finanziario” (articolo 140, paragrafo 6, del RF).

- gli importi rettificati sono effettivamente rimborsati dagli Stati membri al bilancio dell'UE;
- gli importi riscossi sono considerati come entrate con destinazione specifica per il bilancio dell'UE. Essi sono utilizzati per finanziare spese della PAC nel suo insieme, ma non sono destinati ad uno Stato membro in particolare (si veda anche il riquadro seguente).

Ogni anno la Commissione adotta tra 2 e 4 decisioni di verifica di conformità su un pacchetto di rettifiche finanziarie individuali. Nel 2013 la Commissione ha adottato 4 decisioni di questo tipo, riguardanti 147 rettifiche finanziarie nette individuali per un totale di 1,1 miliardi di EUR (2% della spesa della PAC contabilizzata per il 2013). Questo conferma la crescente tendenza segnalata dalla Corte nella sua relazione annuale 2012, punto 4.29³.

Rettifiche finanziarie nette adottate nel 2013 (importi in EUR):

Decisione	40	41	42	43	TOTALE
FEAGA	285 582.274	-130.136.896,33	-142.637.397	-303.566.912	-861.923.480
FEASR	-104.699.558	-88.444.255	-32.467.218	-10.598.290	-236.209.321
ALTRO	-7.091.796	-8.757.551	-2.661.224	-121,357	-18 631 930
TOTALE	-397 373 628	-227 338 703	-177 765 840	-314 286 560	-1.116 764 733

Il 70% delle rettifiche finanziarie adottate nel 2013 è concentrato in 4 Stati membri (GR, UK, FR e PL). Tuttavia, la concentrazione nei quattro Stati membri menzionati non segue un andamento stabile, ma può cambiare di anno in anno secondo l'evoluzione della qualità dei sistemi di controllo nazionali o regionali.

Per quanto riguarda il FEAGA, le rettifiche finanziarie sono eseguite detraendo gli importi in questione dai pagamenti mensili effettuati dalla Commissione nel secondo mese successivo alla decisione della Commissione che applica la rettifica finanziaria a carico dello Stato membro in questione.

³ Nel 2012 la Commissione ha adottato tre decisioni di conformità, che hanno portato a rettifiche finanziarie per 651 milioni di EUR (di cui 503 milioni di EUR relativi al FEAGA e 148 milioni di EUR relativi al FEASR). L'importo medio delle rettifiche finanziarie nell'ultimo periodo quinquennale (2008 - 2012) superava del 30% quello del periodo precedente (2003 - 2007), tenuto conto dell'aumento di bilancio fra i due periodi.

Per quanto riguarda il FEASR, le rettifiche finanziarie sono state eseguite mediante un ordine di recupero con il quale si chiede allo Stato membro interessato di rimborsare questi importi al bilancio dell'UE.

Trattamento delle entrate con destinazione specifica

Gli importi rettificati e recuperati dalla Commissione vengono accreditati al bilancio dell'UE come entrate con destinazione specifica su linee di bilancio specifiche (voce 67 01 per il FEAGA, voce 67 11 per il FEASR).

Nell'ambito del FEAGA le entrate con destinazione specifica così generate possono essere utilizzate per finanziare linee di spesa per coprire ogni tipo di spesa del FEAGA e non sono destinate ad uno Stato membro in particolare. I commenti di bilancio per i capitoli 05 02 (mercati) e 05 03 (pagamenti diretti) mostrano chiaramente che il fabbisogno di finanziamento del FEAGA è sistematicamente ridotto, nel corso della procedura di bilancio, di un importo corrispondente alla stima delle entrate con destinazione specifica che saranno generate dalle rettifiche finanziarie applicate nel corso dell'esercizio in questione. Ad esempio, nel bilancio 2012 era stato inizialmente contabilizzato un importo di 600 milioni di EUR di rettifiche finanziarie, mentre è diventato effettivamente disponibile ed è stato utilizzato durante lo stesso esercizio un importo di 647,8 milioni di EUR di entrate con destinazione specifica.

Per quanto riguarda il FEASR, poiché gli impegni di bilancio sono già stati consumati dallo Stato membro al momento della dichiarazione delle spese ai fini del rimborso da parte della Commissione, gli importi recuperati non possono più essere utilizzati. Gli stanziamenti di pagamento generati dalle entrate con destinazione specifica sono disponibili per i pagamenti nell'ambito della linea di bilancio relativa al FEASR e possono essere utilizzati per qualsiasi pagamento relativo a un programma di sviluppo rurale. Pertanto, le entrate con destinazione specifica del FEASR riducono il fabbisogno complessivo di stanziamenti di pagamento e sono state utilizzate per ridurre le richieste di stanziamenti di pagamento supplementari. Nel 2012 le entrate con destinazione specifica del FEASR generate dalle rettifiche finanziarie ammontavano a 55 milioni di EUR.

Le rettifiche finanziarie nette incidono negativamente sui bilanci nazionali degli Stati membri. Pertanto, è stata introdotta la possibilità di eseguire le rettifiche di un determinato volume in tre rate annuali, su richiesta dello Stato membro interessato. L'esecuzione rateale è stata finora accettata per la Bulgaria, la Grecia, il Portogallo, la Romania, la Spagna e la Lituania. Inoltre, gli Stati membri dell'UE che beneficiano di un'assistenza finanziaria possono chiedere, una sola volta, alla Commissione di rinviare l'esecuzione delle rettifiche finanziarie per un periodo massimo di 18 mesi, subordinatamente all'attuazione di piani d'azione correttivi mirati. Dopo la scadenza del rinvio le rettifiche sono eseguite in tre rate annuali. Finora i rinvii sono stati concessi al Portogallo e alla Grecia. I rinvii concessi scadranno il 31 dicembre 2013 per la Grecia e il 31 maggio 2014 per il Portogallo.

Incidenza delle rettifiche finanziarie nette per gli Stati membri

In tutti gli Stati membri, le autorità nazionali e regionali responsabili dell'attuazione della PAC sono direttamente interessate dalle rettifiche finanziarie nette dell'UE. Tali rettifiche, che riguardano le spese effettuate dagli Stati membri negli esercizi precedenti, comportano una riduzione del

finanziamento dell'UE nell'esercizio in corso. In molti casi ciò significa che gli Stati membri devono reperire le risorse finanziarie necessarie per colmare la lacuna mediante storni di bilancio o bilanci rettificativi. In questo contesto le rettifiche finanziarie nette hanno comportato interventi concreti sul bilancio nonché interventi amministrativi. Ad esempio:

- in Germania la Costituzione è stata modificata nel 2006 in seguito alle ripetute controversie tra il governo federale e i Länder per chiarire la ripartizione degli oneri per quanto riguarda le rettifiche finanziarie;

- in Danimarca, a seguito di un'importante rettifica finanziaria nel 2009, è stato recentemente messo in atto uno specifico meccanismo per la ripartizione degli oneri tra il ministero delle Finanze e il ministero dell'Agricoltura.

3.1.2. I meccanismi giuridici relativi alle rettifiche finanziarie nette saranno ulteriormente consolidati

3.1.2.1. Più attenzione alle spese maggiormente a rischio

Le attività di audit della DG AGRI sono orientate dall'analisi dei rischi: un maggior numero di audit riguarda gli Stati membri, le misure e i programmi interessati da rischi più elevati. Una volta all'anno la DG AGRI svolge un'analisi centrale dei rischi relativamente a tutte le spese della PAC in tutti gli Stati membri. Vengono raccolti ed elaborati gli elementi di prova provenienti da precedenti audit della DG AGRI, dalla Corte dei conti europea, dall'OLAF e dagli organismi nazionali di certificazione, al fine di individuare i settori più a rischio su cui dovranno concentrarsi gli audit futuri. Ad esempio, a seguito dell'aumento del tasso di errore indicato dalla Corte nelle sue dichiarazioni di affidabilità (DAS) 2011 e 2012, il numero di audit del FEASR è aumentato significativamente nel 2013 (35) e aumenterà ulteriormente nel 2014 (fino a 45), raddoppiando rispetto al 2012 (23 audit). Inoltre alcuni Stati membri vengono sottoposti ad audit ogni anno fino a quando tutte le gravi irregolarità sono state sanate, come illustrato dall'esempio seguente.

Esempio di un'intensa attività di vigilanza

Gli audit che la DG AGRI ha svolto nel 2008 e nel 2009 sul sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) hanno rivelato e confermato gravi carenze: ritardi nei controlli in loco, mancato aggiornamento e scarsa accuratezza del sistema di identificazione delle parcelle agricole (LPIS). Una missione di audit del marzo 2011 ha concluso che il piano d'azione iniziale chiesto dalla Commissione per porre rimedio a tali carenze entro il 2011 era stato attuato solo in parte. La mancata attuazione tempestiva delle azioni correttive ha determinato una riserva nella relazione annuale di attività (RAA) della DG AGRI, accompagnata da un nuovo piano d'azione per porre rimedio alle carenze nel 2013. Nella sua relazione annuale di attività 2012, la DG AGRI ha comunicato che una missione di audit svolta nel marzo 2013 aveva confermato che il piano d'azione poteva essere considerato ultimato; tuttavia la DG AGRI ha mantenuto la riserva, poiché le prove del fatto che il sistema aggiornato di identificazione delle parcelle agricole veniva utilizzato correttamente non sarebbero state disponibili prima del primo ciclo di domande/controlli/pagamenti. Nel frattempo è stata applicata una prima rettifica finanziaria in relazione alle spese del 2008 e una seconda per il 2009; la procedura di verifica di conformità per il 2010, 2011 e 2012 sarà ultimata alla fine del 2014 e

un'altra procedura di verifica di conformità per le spese del 2013 dovrebbe concludersi entro la fine del 2015.

La strategia di audit per il periodo 2014-2020 si baserà su un programma rafforzato di analisi dei rischi che si svolgerà nell'arco di tre anni, garantendo una migliore copertura della spesa totale. Tuttavia, i settori più a rischio continueranno ad essere oggetto di attività di audit più intense.

3.1.2.2. Nessun margine di discrezionalità e poche rettifiche forfettarie

L'individuazione di possibili rischi per il bilancio dell'UE fa sistematicamente scattare una rettifica finanziaria netta. La Commissione non può non applicare la rettifica, in quanto è tenuta giuridicamente a escludere le spese illegali individuate dal finanziamento dell'UE. Sia per il FEAGA che per il FEASR le rettifiche finanziarie sono disciplinate dal nuovo regolamento orizzontale sulla PAC che definisce la procedura in maniera ancora più precisa, in quanto il metodo e i criteri per stabilire l'importo delle rettifiche finanziarie saranno definiti in un atto delegato la cui adozione è prevista per il primo trimestre del 2014.

Come previsto nel regolamento orizzontale, l'atto delegato stabilirà i criteri di stima del rischio per il bilancio dell'UE (cfr. allegato 1). Nel caso delle rettifiche forfettarie, esso è inteso a precisare in che modo sarà valutata la gravità della carenza tenuto conto della sua natura (controllo chiave o controllo secondario), ma anche il suo ripetersi (ripetizione dall'anno precedente senza miglioramenti) e il cumularsi con altre carenze (il rischio di errori sarà probabilmente più elevato se vi sono numerose carenze). Si darà quindi seguito alle risultanze di cui al punto 4.30 della relazione annuale 2012 della Corte dei conti europea⁴, in particolare per i casi in cui si rilevino numerose carenze per la stessa popolazione. Una volta che l'atto delegato entrerà in vigore, gli orientamenti della Commissione specificheranno meglio gli elementi tecnici.

Sia il regolamento finanziario che il nuovo regolamento orizzontale sulla PAC prevedono una graduatoria dei tipi di rettifiche finanziarie in cui le rettifiche forfettarie possono essere utilizzate soltanto se non è possibile determinare con uno sforzo ragionevole le rettifiche calcolate o estrapolate.

Attualmente le rettifiche calcolate ed estrapolate si basano sulle conclusioni dei revisori della DG AGRI e sulle informazioni fornite dagli Stati membri durante la procedura contraddittoria. In futuro la DG AGRI disporrà di maggiori informazioni provenienti dai pareri annuali che dovranno essere emessi a partire dall'esercizio 2014 da parte degli

⁴ Relazione annuale della Corte dei conti per l'esercizio finanziario 2012, punto 4.30: "L'uso delle rettifiche forfettarie non tiene sufficientemente conto della natura e della gravità della violazione, in quanto viene applicata una rettifica forfettaria del 5 %, indipendentemente dal fatto che le debolezze abbiano riguardato un unico controllo chiave o molti controlli dello stesso tipo."

organismi di certificazione che svolgono il nuovo compito loro affidato di esaminare campioni rappresentativi di operazioni.

3.1.2.3. Procedura di conformità più breve

Lo svolgimento di una procedura in contraddittorio è giuridicamente indispensabile prima di procedere a rettifiche finanziarie. Prima di applicare l'eventuale rettifica finanziaria netta, la Commissione deve quindi offrire agli Stati membri la possibilità di fornire prove e argomentazioni che possono essere in contraddizione con le risultanze iniziali. Il regolamento finanziario della PAC vigente⁵ e il nuovo regolamento orizzontale sulla PAC stabiliscono che *“Agli Stati membri è data l'opportunità di dimostrare che la portata reale delle irregolarità è inferiore alla valutazione della Commissione”*. Il principio del contraddittorio tra il verificatore e il soggetto verificato costituisce un elemento essenziale delle norme di qualità degli audit.

Oltre alla procedura in contraddittorio, l'articolo 52, paragrafo 3, del regolamento orizzontale sulla PAC prevede una “procedura volta a conciliare le posizioni delle parti” se non è raggiunto un accordo alla fine della procedura in contraddittorio. La durata della conciliazione, in quanto tale, è limitata a 4 mesi. Tuttavia l'intera procedura, dalla richiesta dello Stato membro interessato fino al risultato finale dell'analisi delle raccomandazioni dell'organo di conciliazione da parte della Commissione, dura almeno 6 mesi⁶.

La Commissione ha avviato e continuerà ad avviare azioni volte a semplificare l'intera procedura. In primo luogo, il nuovo regolamento orizzontale sulla PAC descrive con precisione la natura, la portata e la sequenza delle fasi successive, nonché i diversi tipi di rettifiche finanziarie. In secondo luogo, le disposizioni contenute nell'atto delegato (metodo e criteri di calcolo della rettifica finanziaria) e gli atti di esecuzione (dettagli sulla procedura di conformità, con scadenze vincolanti) sono destinati a semplificare ulteriormente il quadro giuridico e a limitare il rischio di ritardi inutili. In terzo luogo, con questa base più solida, la DG AGRI rafforzerà il monitoraggio dell'avanzamento delle procedure di valutazione della conformità per assicurare il rispetto rigoroso delle scadenze.

Nell'allegato I figurano maggiori particolari sulla procedura prevista per l'applicazione delle rettifiche finanziarie nette per la politica agricola comune.

Il seguente schema descrive le fasi successive della procedura di verifica della conformità che porta ad una rettifica finanziaria netta effettuata nel quadro del nuovo regolamento

⁵ Tale data può essere prorogata al 1° marzo in casi eccezionali, su richiesta dello Stato membro - si veda l'articolo 59, paragrafo 5, del regolamento finanziario (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁶ Ma può durare anche di più qualora debba essere riesaminato l'intero caso.

orizzontale sulla PAC. Come indicato nella risposta della Commissione al punto 4.31⁷ della relazione annuale 2012 della Corte dei conti europea in merito alla durata eccessiva della procedura di conformità, è possibile accelerare notevolmente la procedura di conformità in modo che nei casi normali le rettifiche finanziarie possano essere decise due anni dopo l'audit iniziale.

Procedura di verifica della conformità della DG AGRI per le rettifiche finanziarie nette

Esempio del calendario della procedura per un audit effettuato in loco nel febbraio 2014

Anno	Mese	Fase della procedura	Fase della procedura	Portata della rettifica finanziaria
2014	G	AVVIO DELLA PROCEDURA	Fase contraddittoria con lo SM	la rettifica finanziaria può riguardare spese sostenute 24 mesi prima della notifica
	F	Missione di audit		
	M			
	A			la rettifica finanziaria può riguardare spese sostenute per il periodo dopo la notifica della risultanza finché lo SM non dimostra di avere adottato misure correttive
	M	Resoconto della missione e notifica delle risultanze agli SM		
	G			
	L			
A	Riunione bilaterale con gli SM per discutere delle carenze individuate, delle misure da adottare e dei rischi per il	Fase di conciliazione per lo SM		
S				
2015	O		comitatologia e procedura decisionale della COM	
	N			
	D			
	G			
	F	Notifica della rettifica finanziaria allo SM e avvio della procedura di conciliazione		
	M			
2016	A	Procedura di conciliazione (su richiesta dello SM) L'organo di conciliazione è indipendente dalla COM e dallo SM. Il suo ruolo consiste nel conciliare le posizioni delle due parti. Le sue conclusioni non sono vincolanti per la COM.	comitatologia e procedura decisionale della COM	
	M			
	G	finanziaria definitiva		
	L	CONCLUSIONE DELLA PROCEDURA		
	A	Decisione della Commissione relativa alle rettifiche finanziarie		
M				
G	Rimborso effettivo al bilancio dell'UE da parte dello SM			

⁷ Risposta della Commissione al punto 4.31 della relazione annuale della Corte dei conti per l'esercizio finanziario 2012: "Segnatamente nell'ambito dei preparativi per l'attuazione della riforma della PAC, la Commissione continuerà a approfondire sforzi al fine di migliorare e sveltire la procedura, tenendo presente la necessità di salvaguardare i livelli di qualità e il diritto di replica degli Stati membri."

3.1.3. L'interruzione e la sospensione per la PAC saranno allineate con i Fondi nell'ambito della politica di coesione

A seguito dell'adozione del nuovo regolamento orizzontale sulla PAC da parte del legislatore, nel 2014 entrerà in vigore un nuovo quadro giuridico per l'interruzione e la sospensione dei fondi della PAC che consentirà di rafforzare i poteri della Commissione di sospendere il finanziamento dell'UE se vengono individuati rischi di pagamenti irregolari.

Di conseguenza, la Commissione può ridurre o sospendere i pagamenti mensili (FEAGA) o intermedi (FEASR), alle seguenti condizioni:

se *“mancano uno o più degli elementi essenziali del sistema di controllo nazionale o sono inoperanti a causa della gravità o della persistenza delle lacune constatate”* (o vi sono simili carenze gravi nel sistema per il recupero dei pagamenti irregolari) e:

- le carenze sono di tipo continuativo e sono già all'origine di almeno due decisioni di rettifiche finanziarie,

oppure

- la Commissione conclude che lo Stato membro non è in grado di attuare le misure correttive necessarie nell'immediato futuro conformemente a un piano d'azione che preveda chiari indicatori di avanzamento da stabilire di concerto con la Commissione.

Il primo trattino corrisponde alla situazione attuale a norma del regolamento (CE) n. 1290/2005; il secondo trattino è nuovo. In sostanza si tratta della risposta legislativa alla raccomandazione formulata dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sul discharge del 2011, secondo la quale le regole relative alla sospensione per la PAC devono essere allineate con quelle del Fondo di coesione.

Per quanto riguarda il FEAGA, secondo le nuove norme i pagamenti mensili agli Stati membri possono proseguire fintantoché sono rispettate le condizioni per una decisione di sospensione; il ritmo dei pagamenti mensili non consentirebbe di ricorrere ad una procedura di interruzione. Tuttavia, per quanto riguarda il FEASR, il nuovo regolamento recante disposizioni comuni prevedrà anche l'interruzione dei pagamenti intermedi da parte dell'ordinatore delegato (ossia il direttore generale) come ulteriore strumento di reazione rapida se vi sono preoccupazioni circa la legittimità e la regolarità dei pagamenti.

L'abbinamento di entrambe le azioni preventive (interruzione per il FEASR, sospensione per entrambi i fondi) con le rettifiche finanziarie nette permetterà alla Commissione di reagire con prontezza ed efficacia e di tutelare il bilancio dell'UE: non sarà effettuato alcun nuovo pagamento, oppure i pagamenti saranno ridotti al livello del rischio stimato durante la sospensione; i pagamenti irregolari già effettuati saranno interamente coperti attraverso le rettifiche finanziarie.

3.2. Fondi della politica di coesione

3.2.1. Nuova disposizione giuridica che permette alla Commissione di imporre rettifiche finanziarie nette ad uno Stato membro

Per il periodo di programmazione 2014-2020 è stato introdotto un cambiamento significativo. A determinate condizioni stabilite all'articolo 145, paragrafo 6, del regolamento recante disposizioni comuni, la Commissione deve adottare una decisione che applica una rettifica finanziaria netta. In tali casi viene soppressa la possibilità di cui gli Stati membri dispongono attualmente di accettare la correzione e riutilizzare l'importo dei fondi UE così messi a disposizione.

Nell'ambito del nuovo ciclo di gestione finanziaria, il 15 febbraio successivo a ciascun esercizio contabile⁸ è la data limite per l'applicazione della nuova disposizione in materia di rettifiche finanziarie nette in relazione alle spese del precedente esercizio contabile. Entro tale data gli Stati membri devono presentare alla Commissione la contabilità del programma, la dichiarazione di gestione, il parere di audit e le relative relazioni. Tutte le attività di controllo e di verifica a livello nazionale devono quindi essere ultimate affinché lo Stato membro possa certificare la legittimità e la regolarità delle spese incluse nei conti annuali.

3.2.2. Rettifiche finanziarie per irregolarità / lacune identificate prima del 15 febbraio di ogni anno

Le regole del periodo di programmazione 2014-2020 riguardanti le rettifiche finanziarie per le irregolarità individuate entro il 15 febbraio di ogni anno sono simili a quelle del periodo di programmazione attuale, che erano di applicazione generale a prescindere dalla data di individuazione. L'obiettivo è mantenere gli incentivi per gli Stati membri a individuare e correggere le irregolarità e a escludere gli importi dalle spese dichiarate alla Commissione, evitando quindi una perdita di fondi dell'UE (cfr. punto 3.2.5).

Le spese irregolari rilevate mediante verifiche o audit nazionali devono essere detratte dai conti da presentare alla Commissione entro il 15 febbraio di ogni anno. Lo Stato membro potrà così riutilizzare gli importi rettificati per nuove operazioni ammissibili nell'ambito del programma, così come avviene nel periodo di programmazione attuale.

Per gli audit dell'UE che vengono eseguiti sulle spese prima che la contabilità certificata sia trasmessa alla Commissione e che individuano irregolarità che richiedono rettifiche finanziarie sono possibili due scenari, come nel periodo in corso. Se lo Stato membro concorda sulla rettifica finanziaria da effettuare e adotta le misure necessarie, potrà

⁸ Tale data può essere prorogata al 1° marzo in casi eccezionali, su richiesta dello Stato membro - si veda l'articolo 59, paragrafo 5, del regolamento finanziario (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio.

riutilizzare gli importi rettificati per nuove operazioni ammissibili (articolo 145, paragrafo 4, del regolamento recante disposizioni comuni). Se lo Stato membro non concorda, la Commissione adotterà una decisione di rettifica finanziaria in seguito alla procedura di contraddittorio di cui all'articolo 145 del regolamento recante disposizioni comuni. Tale rettifica finanziaria sarà sempre netta e il programma e lo stanziamento per lo Stato membro saranno ridotti proporzionalmente. Lo Stato membro non potrà riutilizzare tale importo.

3.2.3. Valutazione da parte della Commissione della legittimità e della regolarità sulla base dei conti, del parere di audit e dei documenti di accompagnamento presentati entro il 15 febbraio di ogni anno

L'introduzione della nuova disposizione sulla relazione annuale dello Stato membro e sulle rettifiche finanziarie nette comporta alcuni cambiamenti nel modo in cui la Commissione adempierà alle sue responsabilità. La Commissione valuterà e riesaminerà i pareri di audit (elementi riguardanti il funzionamento dei sistemi, la legittimità e la regolarità) e le relazioni di controllo annuali, compresi i tassi di errore indicati, nonché le dichiarazioni di gestione e le relazioni di sintesi annuali, entro tre mesi dal ricevimento di questi documenti, che devono essere forniti entro il 15 febbraio. Su tale base, la Commissione effettuerà la sua analisi dei rischi e stabilirà il suo piano di audit, individuando gli audit mirati basati sul rischio necessari per i programmi prescelti.

La Commissione effettuerà il suo audit in base alla valutazione dei rischi entro la fine dell'anno civile in cui lo Stato membro ha trasmesso i pareri di audit, le dichiarazioni di gestione e i relativi documenti. Essa esaminerà, attraverso attività di audit documentale e in loco e la ripetizione di campioni di audit nazionali, se le informazioni comunicate sono affidabili e costituiscono pertanto una base adeguata per la garanzia della legittimità e della regolarità. Sarà data precedenza ai programmi di audit che hanno un impatto materiale sui pagamenti effettuati dalla Commissione per il corrispondente Fondo nel corso dell'esercizio contabile. I risultati ottenuti in passato dalle autorità degli Stati membri saranno inoltre presi in considerazione nella definizione delle priorità in materia di audit in base ai rischi.

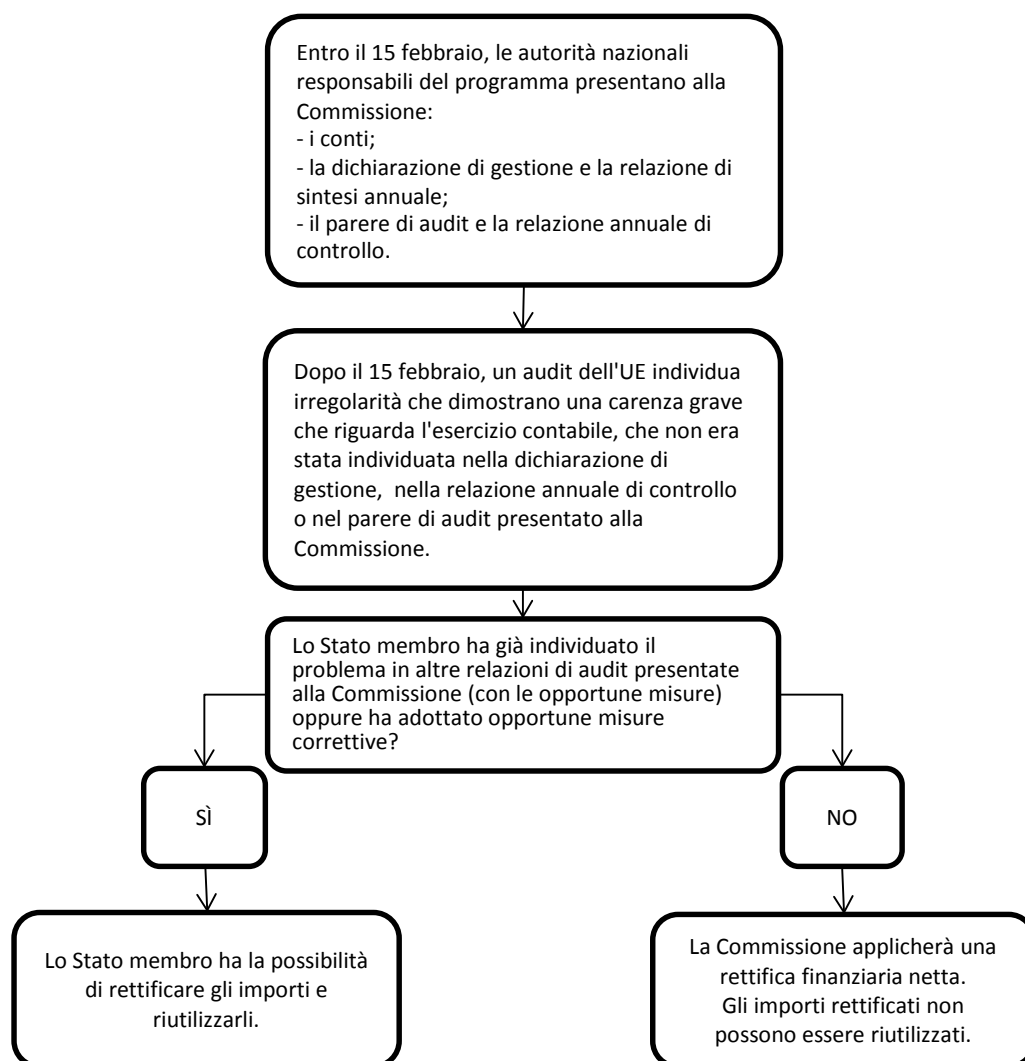
3.2.4. Identificazione mediante gli audit dell'UE delle irregolarità che indicano una carenza grave dopo il 15 febbraio di ogni anno

Se gli audit dell'UE (Commissione o Corte dei conti europea) svolti dopo il 15 febbraio di ogni anno individuano irregolarità che dimostrano una grave carenza che compromette l'esercizio contabile corrispondente, la Commissione ha l'obbligo di adottare una decisione formale che applica una rettifica finanziaria, se le condizioni definite nel regolamento sono rispettate. La Commissione non ha alcun potere discrezionale in materia. La rettifica finanziaria conseguente sarà sempre netta. Ciò significa che l'assegnazione al programma e l'assegnazione complessiva dello Stato membro in questione saranno automaticamente ridotte dell'importo della rettifica, anche se durante la procedura contraddittoria lo Stato membro accetta i risultati dell'audit e concorda sulla rettifica finanziaria. Di conseguenza, lo

Stato membro interessato non ha alcuna possibilità di riutilizzare l'importo oggetto di tale rettifica finanziaria netta per un altro programma.

Le condizioni precisate nel regolamento che impongono alla Commissione di applicare rettifiche finanziarie nette sono le seguenti:

- le irregolarità rilevate mediante gli audit dell'UE indicano una grave carenza che compromette un periodo contabile per il quale lo Stato membro ha presentato una dichiarazione di gestione e un parere di audit che non hanno individuato il problema;
- dopo il 15 febbraio, e prima del rilevamento mediante gli audit dell'UE, lo Stato membro non ha identificato il problema in altre relazioni di audit presentate alla Commissione (con le misure appropriate) oppure non ha preso opportune misure correttive.



Quando le condizioni per una rettifica finanziaria netta sono soddisfatte, lo Stato membro ha il diritto di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi⁹, ed eventuali ulteriori elementi probatori nel corso di un'udienza, prima che la decisione di rettifica finanziaria venga adottata dalla Commissione. Il calendario di tale procedura in contraddittorio con lo Stato membro è ben definito nel regolamento. Infine, indipendentemente dal fatto che lo Stato membro accetti o meno la posizione della Commissione per quanto riguarda la necessaria rettifica finanziaria, la Commissione è tenuta ad adottare una decisione formale entro un massimo di sei mesi dall'audizione con lo Stato membro.

Definizione di carenza grave

Per garantire la certezza del diritto, la nozione di “carenza grave nell'efficace funzionamento di un sistema di gestione e di controllo” è definita nel regolamento recante disposizioni comuni (articolo 2). In sostanza, se la carenza relativa ad uno dei requisiti fondamentali del sistema è tale da comportare il rischio di errori rilevanti, essa è definita grave.

Articolo 2, paragrafo 39, del regolamento recante disposizioni comuni:

...

“carenza grave nell'efficace funzionamento di un sistema di gestione e di controllo” significa, ai fini dell'attuazione dei fondi e del FEAMP di cui alla parte IV, una carenza per la quale risultano necessari perfezionamenti sostanziali nel sistema, tali da esporre i fondi e il FEAMP a un rischio rilevante di irregolarità e la cui esistenza non è compatibile con una revisione contabile senza rilievi sul funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

...

Ai sensi della proposta di regolamento recante disposizioni comuni, la Commissione è abilitata a definire in un atto delegato disposizioni dettagliate concernenti i criteri di valutazione del funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, compresi i principali tipi di gravi irregolarità, i criteri per stabilire il livello di rettifica finanziaria da applicare e i criteri per l'applicazione delle rettifiche finanziarie forfettarie o estrapolate. L'atto delegato sarà di applicazione generale a prescindere dalla tempistica dell'individuazione delle carenze.

L'atto delegato si baserà sull'attuale quadro di orientamento per valutare i requisiti chiave dei sistemi di gestione e di controllo e per fissare il livello delle rettifiche forfettarie. La Commissione disporrà quindi di una base giuridica più solida rispetto al periodo di programmazione attuale e intende adottare l'atto delegato all'inizio di febbraio 2014. I criteri di valutazione e i livelli delle rettifiche forfettarie saranno pertanto noti in anticipo a tutte le parti interessate.

⁹ Sono accordati due mesi supplementari se viene proposta una rettifica estrapolata o forfettaria, per consentire allo Stato membro di dimostrare che l'effettiva gravità dell'irregolarità è inferiore alla valutazione della Commissione.

Secondo l'impostazione che la Commissione intende adottare, essa concluderà che vi è una carenza grave in base alla sua valutazione dei requisiti fondamentali del sistema (si veda il diagramma seguente) quando almeno uno dei principali requisiti fondamentali (in grassetto nel diagramma seguente) o due degli altri requisiti fondamentali sono giudicati parzialmente funzionanti o non funzionanti. In questi casi applicherà una rettifica finanziaria forfettaria, tranne se lo Stato membro è in grado di fornire, entro un termine di quattro mesi, una stima più esatta del rischio attraverso l'audit di un campione adeguato e rappresentativo delle spese come base per una rettifica estrapolata.

Si prevede di mantenere i livelli attuali delle rettifiche forfettarie: 5%, 10%, 25% e 100%. Questa impostazione relativa all'applicazione delle rettifiche forfettarie è stata confermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Tuttavia, la decisione di applicare un qualsiasi livello di rettifica finanziaria deve tener conto del principio di proporzionalità e del rischio residuo per il bilancio dell'Unione, come richiesto nel regolamento recante disposizioni comuni. Pertanto, in casi eccezionali la Commissione può applicare un livello intermedio di rettifica forfettaria (ad esempio 50% o 20%).

13 requisiti fondamentali dei sistemi di gestione e controllo:

1. Adeguata separazione delle funzioni e dei sistemi di comunicazione e monitoraggio
2. Procedure adeguate per garantire un sistema affidabile di registrazione dei dati
3. **Procedure adeguate di selezione delle operazioni**
4. **Verifiche adeguate della gestione**
5. **Pista di audit adeguata**
6. Attuazione adeguata delle misure antifrode
7. Procedure adeguate per la dichiarazione di gestione e la relazione di sintesi annuale
8. Procedure adeguate per le domande di pagamento
9. **Procedure adeguate per la redazione e la certificazione dei conti annuali**
10. Procedure adeguate per la manutenzione dei dati informatici
11. Procedure adeguate per tenere la contabilità dei ritiri e dei recuperi
12. **Audit dei sistemi adeguati e audit delle operazioni**
13. **Procedure adeguate per un parere di audit attendibile e per la preparazione della relazione annuale di controllo**

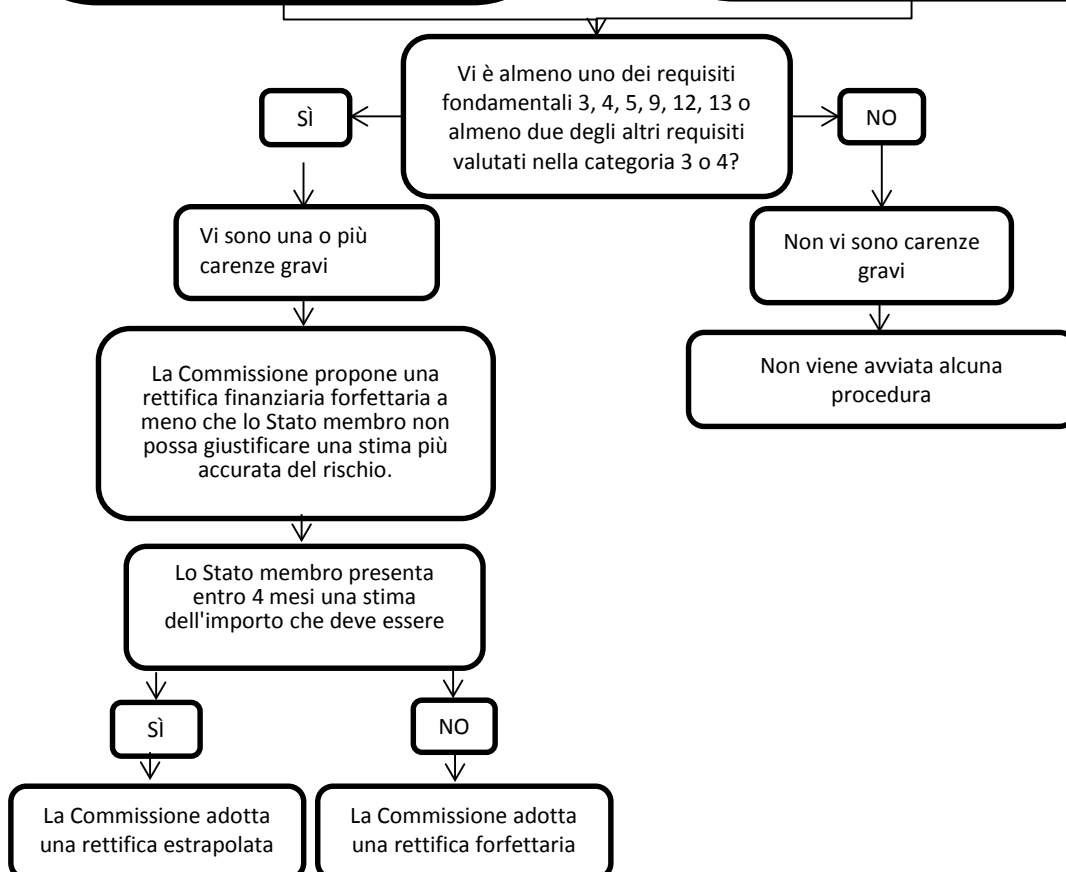
4 categorie per valutare il livello di osservanza e valutazione dei requisiti fondamentali

Categoria 1: Funziona bene; sono necessari solo piccoli miglioramenti

Categoria 2: Funziona, ma sono necessari alcuni miglioramenti

Categoria 3: Funziona in parte; sono necessari miglioramenti sostanziali

Categoria 4: Fondamentalmente non funziona



Aumento del livello della rettifica per carenze ripetute

Laddove le stesse carenze sono state rilevate mediante gli audit dell'UE nonostante una precedente rettifica finanziaria, la Commissione intende includere nell'atto delegato una disposizione che consenta un tasso di rettifica più elevato rispetto alla prima rettifica. Questo sarà un segnale forte affinché gli Stati membri garantiscano un adeguamento rapido e permanente dei loro sistemi di gestione e di controllo, una volta che è stata rilevata una carenza grave.

Nell'allegato 2 figurano maggiori particolari sulla procedura prevista per l'applicazione delle rettifiche finanziarie nette per i fondi della politica di coesione.

3.2.5. Convergenza delle buone pratiche per il sistema di supervisione della Commissione nel contesto della gestione concorrente

Per il periodo 2007-2013 il principale strumento giuridico di prevenzione per obbligare gli Stati membri a predisporre sistemi di gestione e controllo efficaci consiste nelle procedure relative all'interruzione dei pagamenti oppure alla sospensione dei pagamenti per (parte di) un programma operativo. La Commissione ritiene che tali procedure abbiano contribuito in misura determinante a ridurre sostanzialmente i tassi di errore rispetto al periodo 2000-2006.

Procedure di interruzione e sospensione per il periodo 2012-2013

	FESR e Fondo di coesione	FSE
Avvertimenti	175	16
Interruzioni	184	60
Pre-sospensioni	137	34
Decisioni di sospensione	6, riguardanti 13 programmi	11, riguardanti 11 programmi

Tuttavia, i progressi nel ridurre i tassi di errore si sono rivelati insufficienti, e per il prossimo periodo di programmazione gli strumenti di prevenzione esistenti saranno integrati da strumenti correttivi più efficaci, estendendo le migliori pratiche a tutti i settori in regime di gestione concorrente.

Gli elementi chiave del sistema di vigilanza della Commissione per il periodo di programmazione 2014-2020 sono pertanto i seguenti:

- interruzioni e sospensioni (rispettivamente articoli 83 e 142 del regolamento recante disposizioni comuni), già previsti per la politica di coesione nell'attuale periodo di programmazione 2007-2013;
- rettifiche finanziarie nette obbligatorie per gravi carenze sistemiche sulla base di una nuova disposizione (articolo 145, paragrafo 7) introdotta nel regolamento recante disposizioni comuni.

L'introduzione della base giuridica per le rettifiche finanziarie nette obbligatorie a determinate condizioni nel prossimo periodo di programmazione colma una lacuna nel quadro giuridico attuale, che il Parlamento europeo e il Consiglio avevano segnalato nelle loro raccomandazioni sul discharge degli ultimi anni. L'effetto deterrente delle nuove disposizioni sulle rettifiche finanziarie nette, in base alle quali gli Stati membri non possono riutilizzare gli importi rettificati e recuperati e quindi perdono i fondi, sarà significativamente maggiore rispetto al periodo attuale e promuoverà un regime di controllo efficace.

Tale convergenza con le pratiche già esistenti per la politica agricola comune intende completare la gamma di strumenti giuridici che permette alla Commissione di esercitare la sua funzione di vigilanza nell'ambito dei fondi della politica di coesione, anche per quanto riguarda la parte correttiva, e rafforzerà ulteriormente l'armonizzazione del quadro giuridico dell'UE nei settori del bilancio UE in regime di gestione concorrente.