

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea



Edizione
in lingua italiana

C 10

Comunicazioni e informazioni

62º anno

10 gennaio 2019

Sommario

III *Atti preparatori*

CORTE DEI CONTI

2019/C 10/01

Parere n. 9/2018 (*presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, del TFUE*) concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma antifrode dell'UE . . . 1

IT

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 9/2018

*(presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, del TFUE)***concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma antifrode dell'UE**

(2019/C 10/01)

INDICE

	Paragrafi	Pag.
SINTESI	I-VI	2
INTRODUZIONE	1-8	3
PRIMA PARTE: OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE	9-17	4
Impostazione del programma	9-12	4
Obiettivi del programma	13-14	4
Indicatori per i programmi	15-16	5
Monitoraggio del programma, valutazione e informazione	17	5
SECONDA PARTE: OSSERVAZIONI DI CARATTERE SPECIFICO	18-21	5
Norme di ammissibilità	18	5
Tassi di cofinanziamento	19-20	5
Valutazione	21	6
TERZA PARTE: CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	22-25	6
ALLEGATO — MODIFICHE CHE LA CORTE SUGGERISCE DI APPORTARE ALLA PROPOSTA		7

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 325, paragrafo 4,

visto il parere della Corte riguardante il programma Hercule III per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea ⁽¹⁾ (parere n. 3/2012 ⁽²⁾),

viste le relazioni speciali della Corte nn. 10/2015 ⁽³⁾, 24/2016 ⁽⁴⁾ e 19/2017 ⁽⁵⁾,

visti i documenti di riflessione della Corte sul futuro delle finanze dell'UE ⁽⁶⁾ e sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021 — 2027 ⁽⁷⁾,

vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma antifrode dell'UE, presentata dalla Commissione il 30 maggio 2018 ⁽⁸⁾ (di seguito «la proposta»),

viste le richieste di un parere sulla proposta di cui sopra, presentate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, rispettivamente il 27 giugno 2018 e il 30 maggio 2018,

visto il regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione ⁽⁹⁾,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE

SINTESI

I. La proposta della Commissione sul programma antifrode dell'UE per il periodo di programmazione 2021-2027 comprende una serie di misure volte ad aiutare gli Stati membri e l'Unione a prevenire e combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, nonché a sostenere la mutua assistenza amministrativa e la cooperazione in materia doganale e agricola. Benché la Commissione si sia sforzata di razionalizzare la gestione di bilancio, vi è il rischio di sovrapposizioni e di mancate sinergie con azioni che finanziano interventi simili o identici. Ciò solleva dubbi sul valore aggiunto del programma.

II. La preparazione della proposta non ha compreso una valutazione d'impatto completa e documentata. La proposta è accompagnata da una valutazione ex ante, come disposto dal regolamento finanziario. La Corte osserva tuttavia che la Commissione non ha svolto una valutazione per vagliare eventuali sovrapposizioni e sinergie fra il programma e altre azioni dell'UE, nonché per valutarne meglio il valore aggiunto. Come rilevato dalla Corte nella relazione speciale n. 19/2017, la Commissione ha constatato che, nell'ambito di Hercule II, si sarebbe potuto fare di più per potenziare la cooperazione fra i vari servizi al fine di prevenire sovrapposizioni e trarre beneficio dalle sinergie fra programmi.

III. La proposta non stabilisce il tasso di cofinanziamento, ossia la percentuale del contributo UE al costo delle azioni (essendo la parte restante sostenuta dallo Stato membro). Ciò non è conforme al regolamento finanziario. La Corte ha raccomandato, in precedenza, che venga stabilito un tasso di cofinanziamento massimo del 50 % per le componenti relative alle attrezzature tecniche e dell'80 % per gli altri interventi.

⁽¹⁾ Regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione n. 804/2004/CE (GU L 84 del 20.3.2014, pag. 6).

⁽²⁾ GU C 201 del 7.7.2012, pag. 1.

⁽³⁾ Relazione speciale n. 10/2015 intitolata «Occorre intensificare gli sforzi per risolvere i problemi degli appalti pubblici nell'ambito della spesa dell'UE nel settore della coesione».

⁽⁴⁾ Relazione speciale n. 24/2016, intitolata «Sono necessari maggiori sforzi per accrescere la consapevolezza riguardo alle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione e per assicurarne il rispetto».

⁽⁵⁾ Relazione speciale n. 19/2017 intitolata «Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE».

⁽⁶⁾ «Future of EU finances: reforming how the EU budget operates», documento di riflessione, 15 febbraio 2018.

⁽⁷⁾ «The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework», documento di riflessione, 10 luglio 2018.

⁽⁸⁾ COM(2018) 386 final.

⁽⁹⁾ GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.

IV. Alcuni obiettivi generali e specifici del programma non sono specifici e misurabili. Gli indicatori di performance proposti non sono sufficientemente chiari e solidi. Ciò è in contrasto con il regolamento finanziario e limita il monitoraggio dell'attuazione, la valutazione dei risultati e un indirizzamento efficace dei fondi a favore di interventi in grado di produrre un valore aggiunto.

V. La Corte raccomanda agli organi legislativi di specificare meglio gli obiettivi e gli indicatori del programma che verrebbero utilizzati per monitorarne l'attuazione e valutarne i risultati. Raccomanda inoltre di chiedere alla Commissione di procedere a una valutazione per vagliare eventuali sovrapposizioni e sinergie del programma con altre azioni dell'UE e di valutarne il valore aggiunto.

VI. La Corte suggerisce inoltre agli organi legislativi di chiarire la frequenza della rendicontazione sulla performance e i tassi di cofinanziamento da applicare, nonché di disporre che le valutazioni siano effettuate da un valutatore indipendente.

INTRODUZIONE

1. In virtù dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri e l'UE condividono la responsabilità di tutelare gli interessi finanziari di quest'ultima. L'esecuzione dei precedenti quadri finanziari pluriennali (QFP) è stata accompagnata da una serie di misure volte ad aiutare gli Stati membri e l'Unione nel suo complesso a prevenire e combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, nonché a sostenere la mutua assistenza amministrativa e la cooperazione in materia doganale e agricola. Uno dei principali programmi istituiti nel periodo di programmazione 2014-2020 per attuare misure contro la frode era Hercule III.

2. Per il periodo di programmazione 2021-2027, il programma antifrode dell'UE proposto riprenderebbe la maggior parte delle disposizioni di Hercule III, che riguarda la spesa per l'assistenza tecnica specializzata agli Stati membri, l'organizzazione di formazioni mirate specializzate e altre azioni. Tali disposizioni vertono sostanzialmente sulla lotta alla frode e sul sostegno alle operazioni transfrontaliere. Il programma finanzierebbe anche due sistemi essenziali: il sistema d'informazione antifrode (AFIS) ⁽¹⁰⁾, riguardante le applicazioni doganali gestite dalla Commissione, e il sistema di gestione delle irregolarità (IMS), che aiuta gli Stati membri a rispettare l'obbligo di segnalare le irregolarità riscontrate a danno dei fondi UE (indipendentemente dal fatto che abbiano o meno carattere fraudolento).

3. Il programma proposto perseguirebbe due obiettivi generali:

- 1) tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea;
- 2) sostenere la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la cooperazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative in ambito doganale e agricolo.

4. Perseguirebbe anche tre obiettivi specifici:

- 1) prevenire e combattere la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione;
- 2) favorire la segnalazione di irregolarità, comprese le frodi, per quanto riguarda la gestione concorrente e i fondi di assistenza preadesione del bilancio dell'Unione;
- 3) fornire strumenti per lo scambio di informazioni e sostegno alle attività operative in materia di mutua assistenza amministrativa in ambito doganale e agricolo.

5. La dotazione di bilancio complessiva proposta per l'attuazione del programma ammonta a 181 milioni di euro per l'intero periodo. Tale importo verrebbe assegnato nominalmente ai tre obiettivi specifici come segue: 114 milioni di euro (63 %), 7 milioni di euro (4 %) e 60 milioni di euro (33 %) rispettivamente. Il programma verrebbe gestito direttamente dalla Commissione ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio del 13 marzo 1997 relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola. (GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1).

⁽¹¹⁾ Esiste la possibilità che un'azione specifica sia attuata mediante gestione indiretta.

6. Nel parere n. 3/2012, la Corte ha evidenziato alcune debolezze nella valutazione della performance di Hercule II⁽¹²⁾, la quale era incentrata sulle risorse impiegate e sulle realizzazioni prodotte e non riferiva in merito all'impatto del programma. Sintetizzando le constatazioni espresse, più recentemente, nelle relazioni speciali n. 10/2015, 24/2016 e 19/2017, la Corte fa presente che sono state riscontrate debolezze nel funzionamento dei sistemi AFIS e IMS, che hanno inciso sull'efficacia della segnalazione e della presentazione di informazioni su frodi e irregolarità.

7. Il presente parere si basa sul lavoro svolto in precedenza dalla Corte, nonché su un esame della proposta della Commissione, della valutazione ex ante⁽¹³⁾ che l'accompagna e della valutazione intermedia di Hercule III (riguardante il periodo compreso fra gennaio 2014 e giugno 2017).

8. Il parere si articola in tre parti: osservazioni di carattere generale, osservazioni di carattere specifico e conclusioni.

PRIMA PARTE: OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Impostazione del programma

9. Nell'attuale QFP, Hercule III è un programma di spesa a se stante. Il programma antifrode dell'UE combinerebbe Hercule III con la base di finanziamento dei sistemi AFIS e IMS. Mentre questi due sistemi continuerebbero ad essere vincolati, sul piano operativo, ai rispettivi strumenti giuridici [regolamento (CE) n. 515/97 per il primo e diversi regolamenti specifici per settore per il secondo], le disposizioni in materia di finanziamento AFIS verrebbero trasferite al nuovo programma.

10. La Corte accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di razionalizzare la gestione di bilancio dei tre strumenti. Vi è tuttavia un rischio di sovrapposizioni e di mancate sinergie con azioni che finanziano interventi simili o identici⁽¹⁴⁾, ad esempio il prossimo programma Dogana. Combinando azioni in ambiti simili si potrebbe conseguire un uso efficiente ed efficace delle risorse. Nella relazione speciale n. 19/2017, la Corte ha preso atto della constatazione espresa dalla stessa Commissione, ovvero che nell'ambito di Hercule II si sarebbe potuto fare di più per rafforzare la cooperazione fra i suoi servizi al fine di beneficiare di sinergie e prevenire sovrapposizioni fra programmi⁽¹⁵⁾.

11. La proposta è accompagnata da una valutazione ex ante, come prescritto dall'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento finanziario. Tuttavia, la preparazione della proposta non ha compreso una valutazione d'impatto completa e documentata⁽¹⁶⁾. La Commissione ha ritenuto che non fosse necessario procedere a una valutazione, sia perché il programma antifrode dell'UE avrebbe proseguito le iniziative esistenti, sia perché la struttura e la dotazione di bilancio erano limitate.

12. In base alla relazione che accompagna la proposta, la Commissione userebbe i propri programmi di lavoro annuali per vagliare come evitare le duplicazioni e trovare sinergie tra il nuovo programma antifrode dell'UE e altri strumenti nei medesimi settori di intervento. In assenza di una valutazione di impatto, la Corte ritiene che sarebbe utile, ai fini della proposta della Commissione, valutare se combinando il nuovo programma con altri programmi che finanziano azioni simili⁽¹⁷⁾ in settori quali giustizia, dogane e affari interni⁽¹⁸⁾ verrebbe conseguito un miglior impiego di fondi. Tale valutazione potrebbe anche fornire una base migliore su cui valutare il valore aggiunto del programma.

Obiettivi del programma

13. La proposta stabilisce due obiettivi generali e tre obiettivi specifici (cfr. **paragrafi 3 e 4**). A giudizio della Corte, l'obiettivo generale (1) e l'obiettivo specifico (1) sono troppo ampi e possono sovrapporsi agli obiettivi di altri programmi. Contrariamente al disposto dell'articolo 33, paragrafo 3, del regolamento finanziario, si tratta di obiettivi solo parzialmente SMART (specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti).

⁽¹²⁾ Il programma Hercule II è stato il predecessore di Hercule III nel periodo di programmazione 2007-2013.

⁽¹³⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: «*Ex-ante evaluation accompanying the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing the EU Anti-Fraud Programme*», SWD(2018) 294 final del 30 maggio 2018.

⁽¹⁴⁾ Giustizia, dogane, affari interni (cfr. anche nota 18).

⁽¹⁵⁾ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul raggiungimento degli obiettivi del programma Hercule II (COM(2015) 221 final del 27 maggio 2015).

⁽¹⁶⁾ Secondo gli orientamenti della Commissione per legiferare meglio («*Better Regulation Guidelines*», SWD(2017) 350 final del 7 maggio 2017), la valutazione d'impatto si rende necessaria quando l'azione dell'UE è suscettibile di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo (pag. 15).

⁽¹⁷⁾ Cfr. in particolare il 13º considerando della proposta riguardo all'acquisto di attrezzature per il controllo doganale.

⁽¹⁸⁾ Programma Fiscalis, programma Dogana, programma Giustizia e Fondo Sicurezza interna.

14. La Corte osserva poi che il programma non definisce obiettivi operativi del tipo stabilito per Hercule III. Questa ulteriore specificazione consentirebbe di articolare gli obiettivi attuali in obiettivi concreti più dettagliati e faciliterebbe la definizione di indicatori di performance.

Indicatori per i programmi

15. L'articolo 33, paragrafo 3, del regolamento finanziario prescrive l'uso di indicatori di performance che siano pertinenti, accettati, credibili, semplici e solidi (RACER). La proposta prevede tre indicatori da utilizzare per monitorare i progressi compiuti nel conseguire gli obiettivi specifici del programma (cfr. **riquadro**).

Riquadro — Indicatori di performance relativi agli obiettivi specifici del programma

- 1) Sostegno alle attività volte a prevenire e combattere la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, misurato in base:
 - al tasso di soddisfazione per le attività organizzate e (co)finanziate tramite il programma;
 - alla percentuale di Stati membri che beneficiano ogni anno del programma.
- 2) Tasso di soddisfazione degli utenti che si avvalgono del sistema di gestione delle irregolarità;
- 3) Quantità di informazioni sull'assistenza reciproca messe a disposizione e numero di attività sostenute nell'ambito dell'assistenza reciproca.

16. Questi indicatori non misurano i risultati e l'impatto dell'azione svolta a favore della tutela degli interessi finanziari dell'UE. Nella loro forma attuale, soddisfano solo in parte i criteri RACER e non sarebbero adatti a misurare il grado di conseguimento degli obiettivi del programma. A giudizio della Corte, la proposta non include indicatori appropriati che colleghino le risorse impiegate in attività volte a combattere la frode con il loro impatto.

Monitoraggio del programma, valutazione e informazione

17. Le carenze sopra menzionate riguardo a obiettivi e indicatori comporterebbero limitazioni nel monitoraggio dell'attuazione del programma e nella valutazione (intermedia e finale) dei suoi risultati. In aggiunta, la proposta non indica la frequenza della rendicontazione sulla performance. La Corte ritiene che sia buona prassi riferire annualmente in merito alla performance (cfr. **allegato**).

SECONDA PARTE: OSSERVAZIONI DI CARATTERE SPECIFICO

Norme di ammissibilità

18. In base all'articolo 8 della proposta, tutte le azioni che attuano gli obiettivi sarebbero ammissibili al finanziamento. La Corte osserva che la Commissione non ha stabilito alcuna norma specifica per valutare l'ammissibilità delle azioni da finanziare. In assenza di queste norme e considerando che alcuni obiettivi sono vaghi (cfr. **paragrafi 3, 4 e 13**), la valutazione è troppo ampia per essere significativa.

Tassi di cofinanziamento

19. La proposta non stabilisce un tasso di cofinanziamento, ossia la percentuale del contributo UE al costo delle azioni (essendo la parte restante sostenuta dall'organismo attuatore nazionale). Ciò non è conforme al regolamento finanziario⁽¹⁹⁾. Nell'ambito di Hercule II, il tasso di cofinanziamento per l'assistenza tecnica era stato fissato al 50 % dei costi ammissibili. Per Hercule III, il tasso di cofinanziamento era stabilito all'80 % per tutte le azioni UE (e al 90 % in circostanze eccezionali e debitamente giustificate). La presente proposta non chiarisce però a quanto possa ammontare, al massimo, il sostegno dell'UE o a quanto dovrebbe ammontare il contributo degli Stati membri a carico dei rispettivi bilanci nazionali.

20. A giudizio della Corte, i tassi massimi di cofinanziamento dovrebbero essere esplicitamente stabiliti nel regolamento (cfr. **allegato**) in quanto assicurerebbero un giusto equilibrio fra interessi dell'UE e nazionali, garantirebbero l'assunzione di responsabilità da parte degli Stati membri e la trasparenza della spesa. Nel parere n. 3/2012, la Corte ha affermato che il tasso massimo di cofinanziamento dovrebbe essere mantenuto al 50 % per la componente relativa alle attrezzature tecniche, per ottenere un equo bilanciamento degli interessi nazionali e di quelli dell'UE connessi all'acquisto di tale materiale.

⁽¹⁹⁾ Articolo 186.

Valutazione

21. In base all'articolo 12, paragrafo 1, le valutazioni si svolgerebbero con tempestività per alimentare il processo decisionale. La proposta non specifica tuttavia che tali valutazioni dovrebbero essere svolte da un valutatore indipendente. Secondo la Commissione (20), una valutazione può essere considerata indipendente quando i valutatori: (i) svolgono i propri compiti senza subire l'influenza o pressioni da parte dell'organizzazione; (ii) hanno pieno accesso a tutte le informazioni necessarie e (iii) godono di piena autonomia nell'agire e nel riferire le proprie constatazioni. La Corte suggerisce alla Commissione di ampliare questo articolo di conseguenza (cfr. **allegato**).

TERZA PARTE: CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

22. Il programma antifrode dell'UE proposto per il periodo di programmazione 2021-2027 proseguirebbe in sostanza l'attuale programma Hercule III, finanziando al contempo anche i sistemi AFIS e IMS. La Corte accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di razionalizzare in questo modo la gestione di bilancio. Tuttavia, combinando azioni in ambiti simili si potrebbe conseguire un uso efficiente ed efficace delle risorse (cfr. **paragrafi 2 e 10**).

23. La proposta non è basata su una valutazione d'impatto completa e interamente documentata. La Corte osserva che la Commissione non ha svolto una valutazione per vagliare eventuali sovrapposizioni e sinergie fra il programma e altre azioni dell'UE, nonché per valutarne meglio il valore aggiunto (cfr. **paragrafi 11 e 12**).

24. Alcuni degli obiettivi generali e specifici non sono specifici e misurabili, e gli indicatori di performance non sono sufficientemente chiari e solidi. Ciò limiterebbe il monitoraggio dell'attuazione, la valutazione dei risultati e un indirizzamento efficace dei fondi a favore di interventi in grado di produrre valore aggiunto. La proposta non chiarisce inoltre la frequenza della rendicontazione sulla performance (cfr. **paragrafi 13-17**).

25. La Corte raccomanda agli organi legislativi di provvedere senza indugio a quanto segue:

- a) specificare meglio gli obiettivi e gli indicatori del programma che verrebbero utilizzati per monitorarne l'attuazione e valutarne i risultati;
- b) chiarire la frequenza della rendicontazione sulla performance, stabilire tassi massimi di cofinanziamento e disporre che le valutazioni siano condotte da un valutatore indipendente (cfr. **paragrafi 17, 20 e 21**). Le modifiche suggerite dalla Corte sono riportate in **allegato**;
- c) chiedere alla Commissione di svolgere una valutazione per vagliare eventuali sovrapposizioni e sinergie fra il programma e altre azioni dell'UE, nonché per valutarne meglio il valore aggiunto.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 15 novembre 2018

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

(20) Cfr. «Better Regulation Guidelines» (SWD(2017) 350 final del 7 maggio 2017).

ALLEGATO

Modifiche che la Corte suggerisce di apportare alla proposta

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma antifrode dell'UE [COM(2018) 386 final]

Articolo	Suggerimento/modifica proposta dalla Corte	Osservazioni
Articolo 8	<p>Testo attuale</p> <p>Azioni ammissibili</p> <p>Solo le azioni intese ad attuare gli obiettivi di cui all'articolo 2 sono ammissibili al finanziamento.</p> <p>Modifica proposta</p> <p>Azioni ammissibili e cofinanziamento</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Solo le azioni intese ad attuare gli obiettivi di cui all'articolo 2 sono ammissibili al finanziamento. 2. Per le attrezzature tecniche, il tasso di cofinanziamento non può superare il xx %. Tale percentuale può essere aumentata al xx % in casi eccezionali e debitamente giustificati. Il tasso massimo di cofinanziamento del xx % è applicabile anche ad altre azioni dell'UE. 	I tassi di cofinanziamento dovrebbero essere chiaramente indicati nel regolamento (cfr. paragrafo 20).
articolo 11, paragrafo 3	Aggiungere una terza frase: «La rendicontazione sulla performance ha luogo una volta all'anno.»	La proposta non chiarisce attualmente la frequenza della rendicontazione sulla performance (cfr. paragrafo 17).
articolo 12, paragrafo 1	Aggiungere una seconda frase: «Tale incarico deve essere affidato a un valutatore indipendente.»	La proposta non specifica che le valutazioni dovrebbero essere svolte da un valutatore indipendente. La Corte suggerisce di includere tale requisito nell'articolo corrispondente (cfr. paragrafo 21).

