

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE 1/2021*(presentato in virtù dell'articolo 322 del TFUE)***sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la riserva di adeguamento alla Brexit***[COM(2020) 854 final]**(2021/C 101/01)*

INDICE

	<i>Paragrafo</i>	<i>Pagina</i>
Introduzione	1-7	2
Prima parte: osservazioni generali	8-14	4
Architettura della riserva di adeguamento alla Brexit	8-12	4
Audit e obbligo di rendiconto	13-14	5
Seconda parte: osservazioni specifiche	15-23	5
Periodo di ammissibilità	15-16	5
Calcolo dei prefinanziamenti	17	5
Ammissibilità della spesa	18	6
Metodologia di campionamento	19	6
Imposta sul valore aggiunto	20	6
Dichiarazione di gestione	21	6
Relazioni e valutazione	22-23	6

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 322,

vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la riserva di adeguamento alla Brexit, presentata dalla Commissione il 25 dicembre 2020 («la proposta»)

viste le richieste di un parere sulla proposta di cui sopra, presentate dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 20 gennaio 2021,

visto il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 ⁽¹⁾ («il regolamento finanziario»),

visto l'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica ⁽²⁾ («l'accordo di recesso»),

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

Introduzione

1 Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ha lasciato l'Unione europea il 1^o febbraio 2020, quando è entrato in vigore l'accordo di recesso. Tale accordo disponeva un periodo di transizione fino al 31 dicembre 2020 che garantiva lo status quo per i cittadini, i consumatori e le imprese sia nell'UE che nel Regno Unito.

2 Nonostante il 24 dicembre sia stato raggiunto un nuovo accordo sugli scambi commerciali ⁽³⁾ e la cooperazione tra l'UE e il Regno Unito convenuto fra le parti, ciò significa che, dal 1^o gennaio 2021 l'UE e il Regno Unito ora costituiscono due mercati separati e due spazi normativi e giuridici distinti. Sono stati creati ostacoli agli scambi di beni e servizi e alla mobilità transfrontaliera, con conseguenze per la pubblica amministrazione, le imprese, i cittadini e i portatori di interessi di entrambe le parti.

3 Nelle conclusioni tratte a seguito della riunione straordinaria del 17-21 luglio 2020, il Consiglio europeo ha annunciato l'istituzione di un nuovo strumento speciale, la riserva di adeguamento alla Brexit, a cui veniva assegnata una dotazione complessiva di 5 miliardi di euro a prezzi del 2018. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare una proposta di regolamento.

4 La Commissione ha presentato la proposta nel dicembre 2020. La riserva di adeguamento alla Brexit è tesa a fornire sostegno agli Stati membri, alle regioni e ai settori maggiormente colpiti dal recesso del Regno Unito, attenuando così l'impatto negativo sulla coesione economica, sociale e territoriale. Tutti gli Stati membri saranno ammissibili al sostegno a carico della riserva.

⁽¹⁾ GUL 193 del 30.7.2018, pag. 1.

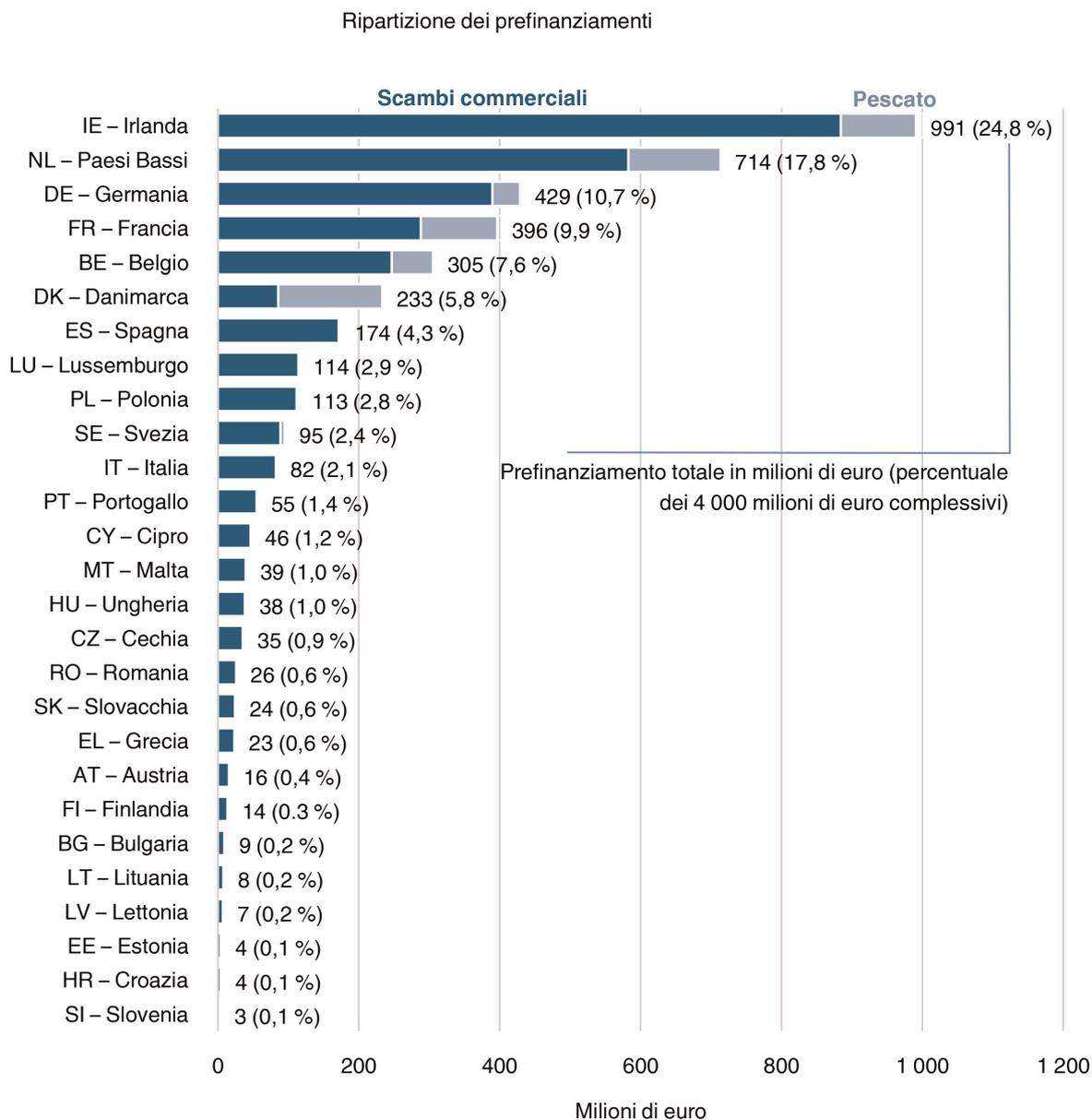
⁽²⁾ GU C 384I del 12.11.2019, pag. 1.

⁽³⁾ GUL 444 del 31.12.2020, pag. 14.

5 Secondo la proposta, la riserva di adeguamento alla Brexit verrebbe attivata in due tranches di dotazioni, di cui la prima nel 2021 sotto forma di un prefinanziamento sostanziale del valore di 4 miliardi di euro. La metodologia per distribuire a ciascuno Stato membro la propria quota di prefinanziamenti si baserebbe su due fattori principali: gli scambi commerciali con il Regno Unito e il pesce catturato nella zona economica esclusiva di quest'ultimo ⁽⁴⁾. Nella **figura 1** si riporta come, in base a tale metodo, verrebbe ripartito il prefinanziamento tra gli Stati membri.

Figura 1

Ripartizione dei prefinanziamenti (secondo i criteri degli scambi commerciali e del pescato)



Fonte: Commissione europea.

6 Gli Stati membri avrebbero tempo fino al 30 settembre 2023 per chiedere un contributo finanziario a titolo della riserva di adeguamento alla Brexit. L'ammontare restante di 1 miliardo di euro coprirebbe le spese ammissibili eccedenti il prefinanziamento già erogato, purché entro i limiti delle risorse disponibili totali. I contributi aggiuntivi a valere sulla riserva di adeguamento alla Brexit sarebbero versati nel 2024.

⁽⁴⁾ Allegato I alla proposta.

7 La base giuridica ⁽⁵⁾ della proposta della Commissione richiede la consultazione della Corte dei conti europea; il Parlamento europeo ⁽⁶⁾ e il Consiglio ⁽⁷⁾ hanno quindi chiesto il parere della Corte. Con il presente parere, che risponde a tale richiesta, si intende contribuire alla disamina della proposta della Commissione da parte dei legislatori. A tal fine, la Corte espone osservazioni generali e specifiche nelle quali, fra l'altro, segnala le principali problematiche implicate e i rischi associati.

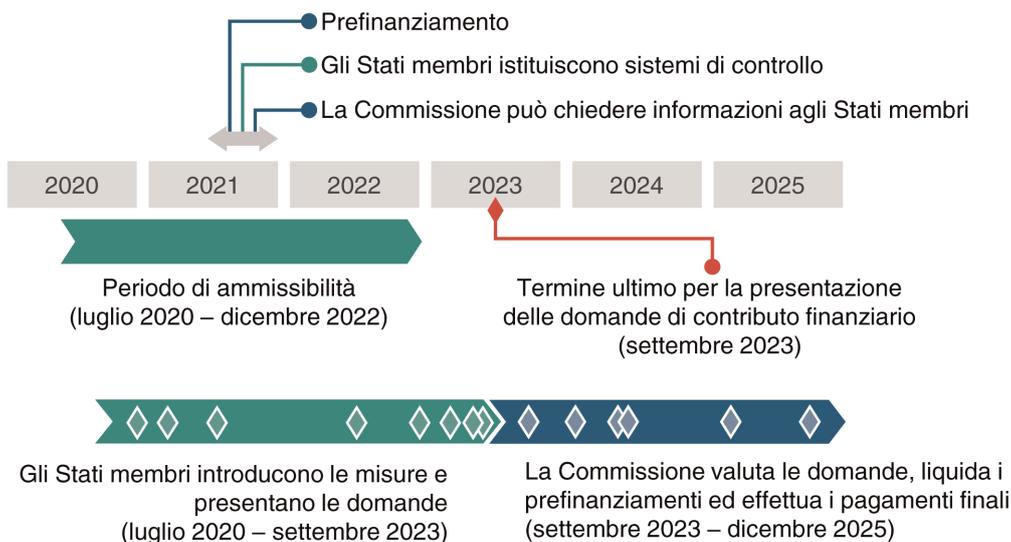
Prima parte: osservazioni generali

Architettura della riserva di adeguamento alla Brexit

8 La proposta prevede che il periodo di riferimento (di seguito «il periodo di ammissibilità») per la realizzazione delle misure volte ad attenuare le conseguenze negative del recesso del Regno Unito si estenda dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2022. Gli Stati membri avrebbero tempo fino al 30 settembre 2023 per presentare le domande di contributo finanziario, fornendo informazioni dettagliate sulla spesa pubblica totale sostenuta durante il periodo di ammissibilità ⁽⁸⁾. Le domande dovrebbero essere accompagnate da una relazione di attuazione in cui si descrivono le misure di attenuazione adottate e le modalità della loro attuazione, nonché da una dichiarazione di gestione e da un giudizio di audit indipendente che riguarda l'intero periodo di ammissibilità. Sulla base di queste informazioni, solo allora la Commissione valuterà l'ammissibilità e l'adeguatezza delle misure prescelte, in deroga all'approccio annuale applicato ai fondi in regime di gestione concorrente ⁽⁹⁾. Nella **figura 2** è tracciato questo processo, con le date essenziali.

Figura 2

Calendario per la riserva di adeguamento alla Brexit



Fonte: Corte dei conti europea.

9 Gli Stati membri riceverebbero prefinanziamenti per 4 miliardi di euro, pari all'80 % della riserva. Prima di percepirli, devono comunicare alla Commissione quali organismi saranno responsabili della gestione e del controllo della riserva di adeguamento alla Brexit e a quale organismo andrà versato il prefinanziamento. Il livello di prefinanziamento stabilito, seppur insolitamente elevato, consente di reagire rapidamente alla situazione straordinaria e tiene conto del fatto che i pagamenti a saldo finali non saranno eseguiti quanto meno prima della fine del 2023.

⁽⁵⁾ Articolo 322, paragrafo 1, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁽⁶⁾ Parlamento europeo – D300288 (20.1.2021).

⁽⁷⁾ Consiglio – SGS 21/000201 (20.1.2021).

⁽⁸⁾ Articolo 9 della proposta.

⁽⁹⁾ L'articolo 7, paragrafo 4, recita: «In deroga all'articolo 63, paragrafi 5, 6 e 7, del regolamento finanziario, la documentazione di cui a tali disposizioni è presentata una sola volta, a norma dell'articolo 10 del presente regolamento».

10 L'architettura proposta conseguirebbe l'obiettivo di offrire flessibilità agli Stati membri. Grazie agli ingenti importi della riserva di adeguamento alla Brexit messi a disposizione tramite i prefinanziamenti, gli Stati membri sarebbero in grado di reagire rapidamente al mutare delle circostanze e contrastare gli effetti negativi della Brexit con maggiore efficacia. La proposta delinea ambiti generali in cui i finanziamenti potrebbero essere impiegati, senza definirli in maggior dettaglio, e lascia invece agli Stati membri la facoltà di decidere i tipi di progetti o misure che intendono finanziare ⁽¹⁰⁾.

11 La flessibilità offerta dalla riserva di adeguamento alla Brexit (in particolare, il fatto che gli Stati membri non siano tenuti a comunicare ufficialmente alla Commissione, prima dell'assegnazione dei prefinanziamenti, quali regioni, ambiti e settori possano essere i più colpiti né a descrivere quali misure saranno finanziate) genera una serie di rischi associati alla mancanza di certezze. È possibile che la riserva di adeguamento alla Brexit sia utilizzata a sostegno di misure in realtà non ammissibili, per cui in seguito la Commissione non rimborserebbe i costi agli Stati membri. Inoltre, le misure scelte possono essere subottimali e non riuscire a conseguire l'obiettivo perseguito.

12 La proposta prevede l'obbligo per gli Stati membri di confermare che hanno redatto una descrizione dei propri sistemi di gestione e di controllo ⁽¹¹⁾. Ai fini della gestione della riserva, gli Stati membri possono avvalersi di organismi designati e sistemi già esistenti per l'esecuzione dei fondi UE. Se gli Stati membri decidono di istituire nuovi sistemi, vi è il rischio che siano inefficaci. Nelle fasi iniziali del periodo di ammissibilità, la Commissione dovrebbe valutarne la capacità di contribuire alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Audit e obbligo di rendiconto

13 La proposta prevede che in ciascuno Stato membro un organismo di audit indipendente sia incaricato di sottoporre ad audit il sistema di gestione e di controllo e le misure finanziate ⁽¹²⁾. L'organismo di audit svolgerebbe quindi una funzione essenziale nel fornire alla Commissione garanzie del fatto che i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri funzionino in modo efficace e che la spesa sia legittima e regolare. Nella proposta, tuttavia, mancano particolari e chiare definizioni in riferimento a taluni elementi importanti, come la metodologia di campionamento o la quantificazione e la rettifica degli errori.

14 Questa mancanza di chiarezza potrebbe non consentire un approccio di audit omogeneo e comparabile in tutti gli Stati membri, riducendo così le garanzie che la Commissione sarebbe in grado di ottenere dal loro lavoro e dai rispettivi giudizi di audit.

Seconda parte: osservazioni specifiche

Periodo di ammissibilità

15 La proposta dispone che il periodo di ammissibilità per l'attuazione delle misure si estenda da luglio 2020 a dicembre 2022 ⁽¹³⁾. La Commissione ha tenuto in considerazione il fatto che la proposta rientra nella preparazione alla conclusione del periodo di transizione, sulla base e a integrazione del lavoro svolto dall'UE e dagli Stati membri nel contesto delle misure di preparazione adottate durante i negoziati sulla Brexit ⁽¹⁴⁾.

16 Il periodo di ammissibilità dovrebbe agevolare il conseguimento dell'obiettivo di usare la riserva di adeguamento alla Brexit per sostenere le misure di preparazione e aiutare ad attenuare l'impatto economico del recesso del Regno Unito. Tuttavia, la proposta non illustra chiaramente la logica alla base del periodo di ammissibilità scelto né ne esamina l'adequazione in relazione agli obiettivi dichiarati.

Calcolo dei prefinanziamenti

17 La metodologia scelta e applicata dalla Commissione per calcolare la quota di prefinanziamento degli Stati membri si basa su due fattori: gli scambi commerciali con il Regno Unito e il pesce catturato nelle acque di quest'ultimo. Con questa metodologia, la Commissione intende produrre la migliore stima dell'impatto della Brexit sui rispettivi Stati membri. Tuttavia, considerate le numerose incertezze ancora connesse all'impatto del recesso del Regno Unito, compreso il trasferimento di settori economici di attività dal Regno Unito all'UE, vi è il rischio che il metodo di assegnazione scelto non rispecchi appieno l'esposizione specifica dell'economia di uno Stato membro.

⁽¹⁰⁾ Articolo 5 della proposta.

⁽¹¹⁾ Articolo 13, paragrafo 1, della proposta.

⁽¹²⁾ Articolo 13, paragrafo 4, della proposta.

⁽¹³⁾ Articolo 2, punto 1, e articolo 5, paragrafo 2, della proposta.

⁽¹⁴⁾ Considerando 7 della proposta.

Ammissibilità della spesa

18 La proposta stabilisce che le spese sono ammissibili se sono sostenute e pagate durante il periodo di ammissibilità⁽¹⁵⁾. Prevede inoltre che i contributi dell'Unione a valere sulla riserva assumano la forma di rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti e pagati dagli Stati membri nell'attuazione delle misure⁽¹⁶⁾. A giudizio della Corte, la proposta si presta a varie interpretazioni sull'ammissibilità della spesa. Andrebbe pertanto precisato anche che i costi devono essere sostenuti e pagati entro il periodo di ammissibilità, a livello sia degli organismi designati che dei destinatari finali.

Metodologia di campionamento

19 La proposta delinea il processo di audit delle misure finanziate e descrive la metodologia di campionamento corrispondente⁽¹⁷⁾. Pur consentendo un metodo di campionamento non statistico, nella proposta si afferma che le unità di campionamento devono coprire una determinata quota della popolazione dell'esercizio contabile. Poiché l'audit delle misure finanziate dovrebbe riguardare l'intero periodo di ammissibilità, della durata di due anni e mezzo, il riferimento all'"esercizio contabile" risulta incoerente con la metodologia generale.

Imposta sul valore aggiunto

20 Secondo la proposta, l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sarebbe esclusa dal sostegno della riserva di adeguamento alla Brexit⁽¹⁸⁾. La Corte accoglie favorevolmente l'approccio proposto per la riserva di adeguamento alla Brexit, che è in linea con la raccomandazione espressa, da ultimo, nell'analisi rapida di casi del 2018 sul rimborso dell'IVA nel settore della Coesione. La Corte raccomandava di escludere il rimborso IVA, a carico dei fondi UE, versato a enti pubblici come modo per ridurre il rischio di errori nella spesa per la Coesione e assicurare un miglior utilizzo dei fondi UE in un'ottica di sana gestione finanziaria⁽¹⁹⁾.

Dichiarazione di gestione

21 Secondo la proposta, gli Stati membri sarebbero tenuti a presentare una dichiarazione di gestione, il giudizio di un organismo di audit indipendente e una relazione di attuazione (paragrafo 8) nell'ambito delle rispettive domande di contributo finanziario a valere sulla riserva di adeguamento alla Brexit⁽²⁰⁾. La Corte osserva che il modello di dichiarazione di gestione riportato nell'allegato II della proposta, non prevede che l'incaricato della gestione della riserva di adeguamento alla Brexit confermi esplicitamente l'adeguato funzionamento del sistema di controllo. Detta conferma è obbligatoria ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 6, lettera c), del regolamento finanziario. L'assenza di questa conferma limiterebbe la garanzia che la dichiarazione di gestione potrebbe fornire. Avrebbe anche ripercussioni sul giudizio di audit, che di solito valuta l'esattezza di tale conferma.

Relazioni e valutazione

22 Ai sensi della proposta, la Commissione dovrebbe effettuare una valutazione dell'efficacia, dell'efficienza, della rilevanza, della coerenza e del valore aggiunto europeo della riserva di adeguamento alla Brexit⁽²¹⁾. Pur riconoscendo l'importanza di trovare un giusto equilibrio tra gli obblighi di monitoraggio e gli oneri amministrativi gravanti sugli Stati membri, la Corte osserva che le domande di contributo finanziario devono comprendere valori solo per gli indicatori di realizzazione⁽²²⁾. Come già osservato, questi indicatori di realizzazione, seppur misurabili, forniscono informazioni solo limitate sull'efficacia di una misura nell'ovviare alle conseguenze negative del recesso del Regno Unito⁽²³⁾. Inoltre, la proposta non impone agli Stati membri di fissare valori-obiettivo per detti indicatori, per cui sarà ancora più arduo effettuare una valutazione eloquente dell'efficacia della riserva di adeguamento alla Brexit.

⁽¹⁵⁾ Articolo 5, paragrafo 2, della proposta.

⁽¹⁶⁾ Articolo 7, paragrafo 2, della proposta.

⁽¹⁷⁾ Articolo 13, paragrafo 4, della proposta.

⁽¹⁸⁾ Articolo 6, lettera a), della proposta.

⁽¹⁹⁾ Analisi rapida di casi: «Il rimborso dell'IVA nel settore della Coesione – un utilizzo dei fondi UE non ottimale e soggetto a errore», novembre 2018.

⁽²⁰⁾ Articolo 10, paragrafi 1 e 2, della proposta.

⁽²¹⁾ Articolo 16 della proposta.

⁽²²⁾ Allegato II della proposta.

⁽²³⁾ Relazione della Corte dei conti europea sulla performance del bilancio dell'UE – Situazione alla fine del 2019, paragrafo 4.19: «Gli indicatori di realizzazione hanno un nesso diretto con le attività finanziate dal bilancio dell'UE, ma forniscono poche informazioni circa i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi della politica».

23 Secondo gli orientamenti per legiferare meglio, solo obiettive valutazioni indipendenti possono offrire risultati validi e attendibili ⁽²⁴⁾. Sebbene la proposta preveda una valutazione completa della riserva di adeguamento alla Brexit, che sfocia nella presentazione di una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 30 giugno 2027, non indica esplicitamente che tale valutazione debba essere indipendente.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 25 febbraio 2021.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

⁽²⁴⁾ SWD(2017) 350 final del 7 maggio 2017, pag. 53.